中國政治制度史

第二册

曾資生著

中華民國三十二年六月出版

中國政治制度史（第二冊）

龍章新聞紙本　每冊實價國幣　捌拾伍圓
上白土報紙本　　　　　　　　伍拾陸圓

△外埠酌加郵費▽

著作人　曾資生

發行人　葉波澄

印刷所　南方印書館
重慶南岸較厚下段六十三號

發行所　南方印書館
重慶民權路三十七號

代售處　全國各大書店

本書據南方印書館1943年版影印

第二冊弁言

先嚴受益公疾晚清以降吏治腐敗，刑殺淫濫，居恆憤懣。其言曰：「有生之類，人命至重。政治者，所以保民養民者也；今則未睹刑名，先加斧鉞。夫途人之於螻蟻，尚有不忍之心，屠夫之於牛羊，猶有哀憐之意；今之民命，螻蟻之不如，今之爲政者，屠夫之不若。有國如此，不如無有。」及余稍長，常誨之曰：「夫人不爲良相，則爲良醫，吾望汝有成。汝如有成，應首謀所以革邪僻刑殺之道，否則當業醫，良醫可救人於死。」由是立意送余讀。十五歲入初級中學。後以馬日事變，全湘騷然，輟學歸。先嚴爲延一前清末廩生，於私塾課讀。始唐宋諸家古文，漸及四書、五經、三傳，而以時自治先秦諸子之學。喜荀子，而獨好管氏韓非之言，以爲刑名正，則刑殺不濫，法度立，則國有常制，循名核實，而後可以致治。嘗爲先嚴言其意，先嚴喜，謂必當如是。繼則喟然嘆曰：「夫立國必準於法，固矣，然自古法家，鮮克善終，今茲季世，詎復容汝！且吾家三世單傳，不絕如縷。吾觀汝之志趣行事，後或有成。然愼勿草率，未能利國而先敗吾家也。」於是常誨以忠恕之道，孔家器體具此關，輒書曰「忠恕堂訓」；以爲曾子所聞於夫子者唯此二事，忠以盡己，恕以待人，持此而行，致遠無礙。嗚呼！知子莫若父，而教之至且盡者亦莫父若也。民國二十年負笈北上，二十一年入國立北京大學國文系肄業。該校自蔡先生元培以來，主自由講學之風。蔡先生既去，

此風未墜。諸師講學，是其所是，非其所非，奔馳競逐，各具偏長。側身其間，耳濡目染，予遂由諸子以至史漢，由宋明理學以入於清儒考據訓詁，而特留心典章制度。由馬克斯、恩格斯、考茨基、波格達諾夫、列寧等共產主義理論，與其他政治經濟學說而歸本於　孫總理經世建國之學。由莫爾干、梅因、泰勒、巴學芬、麥克列蘭、盧包略諸家社會民族學而返乎三禮名物與中國社會組織之鑽研。雖稍有所歸，然猶穢不治。二十三年成中國古代社會一冊，中國宗法社會一冊。二十四年成先秦政治制度史約十餘萬言。前者已梓，後二書隨事變而遺失於北平。於秦漢時代，則僅有「古代爵制考」、「秦漢郎官制度」、「楚漢之際社會政制的推移」、「東漢黨錮之禍」等數篇文字，散見於北平當時之報章雜誌而已。予以二十五年暑假卒業，而先嚴於是年八月以積病瘀療棄養。當其病革時，不欲令予知，以爲死則死耳，令予千里奔波，有荒學業而無益於事。比予得耗南奔，則親族謀之，葬且半月矣。聞其彌留之際，猶以豎子爲念，嗚呼痛哉！自先嚴逝世，予遂入悲苦之境，每當憂愁困厄無可奈何之際，則誦般若經以自解，輒至聲淚俱下。是時希聖先生設中國經濟史研究室於北大法學院，予既畢業，先生任爲研究員，治中國經濟史。翌年而蘆溝橋事變起。學術研究，至是遂輟。自是予之足跡，歷冀、魯、豫、皖、蘇、鄂、贛、湘、桂、黔、川、滇、越、港、粵各地，考察社會經濟現實之變遷，覽觀山川民物之廣庶，益信爾後立國，苟能確立社會政治制度以經緯之，建立國防軍事以固圍之，發展經濟文化以充實之，則國家民族前途，正未可量。抗戰方殷，復興在望。而環視國中，濁流滔滔，人心憒憒，則又不寒而慄矣。二十九年一月

。亡命至港，孑然一身，渺無長物。既痛奸人禍國，爲虎作倀，而自顧渺微，無益於事。一夕，獨登九龍一邱，遙望海天，愴然流淚。俄而風雨驟至，倉皇歸邸，竟夜無眠，而歸農之計遂決。當時予有句云：「望餘高塔念瀛州，故國傷心淚暗流。馬上書生無是處，亂離逋客有煩憂。波雲詭譎人謀拙，風雨飄搖天意愁。自古堅貞違世俗，長歌歸去闢荒邱。」以二月杪返湘：家居未兩月，譏讒交集，胥小構禍，幾頻於死，逋亡困阨於長衡間者又兩月。頃賴賢明，黨國先達力解，未幾事息，復得歸農，而老母妻息則已憔悴不堪矣。午夜思維，徬徨無主。自顧疇昔所學，本未能立定脚跟，令茲困阨，固不足以言知命。於是晝則執鍬鋤以事農畝，夜則取陽明諸集而習誦之。既讀且耕，既思且作。疇昔讀而無所得者，漸覺豁然有當於心，始悟天人之理一而已矣！知與行也，學與用也，道與器也，皆一以貫之者也。知卽行也，行卽知也；卽知卽行，能知能行；未有知而不能行者也，亦未有行而不能知者也；知而不能行者，其知非眞也，行而不能知者，其行未力也。學卽用也，用卽學也；捨學無以致用，捨用無以明學；未有學而無用者也，未有用而非學者也；學而不能用者，其學未至也，用而不能明學者，其用非正也。道卽器也，器卽道也；卽器明道，明道位器；未有道而可離器者也，未有器而不能明道者也；無器卽無道也，器之存斯道之存也。之數者，又名異而實通，事殊而理一；卽器致用要在力行，強學致知歸於明道。而二者又一事也，力行爲明道之功，明道乃力行之果。力行明道，卽盡性命之理；盡性命之理，則盡人之理；盡人理則知天理矣。天理者，存乎人理者也；人理之至善，卽天理也，外此無所謂天理，亦不可得而知其

為天理也。宇宙無始無終，人理天理亦無窮無盡。建國立家，開務成物，進而天下為公，世界大同，皆力行明道盡人理以即天理之長期過程也。予既明乎此，以之施於事物有效，以之施之治學，亦自覺有效，以之觀萬化流行盛衰變遷之理，則吾儕然固如是也。昔之憂患險夷，漸覺無滯於胸中矣。於是農耕之暇，津津而有餘力，得以賡續前業，成魏晉南北朝政治制度史一冊、學制史一冊、兩漢文官制度一冊、秦漢社會制度史一冊，隋唐以降之政治制度亦漸得而理其脈絡。今年夏，重來陪都，端居多暇，遂於六月至七月間，就先秦政治制度史所遺存之材料，成中國政治制度史第一冊。流離顛沛之餘，散佚頗多，故就材料而論，僅及佚稿十之七八，而體例則尚覺稱勝。九月至十一月間，就秦漢時代，成此書為第二冊，刪魏晉南北朝政治制度史為第三冊，刪隋制（原寫於魏晉南北朝政制史內）下逮唐五代為第四冊，擬寫宋遼金元為第五冊，明清為第六冊。稍假時日，全書可成。讀者進而教之，匡其謬而補其缺，俾能成一完善之中國政治制度史，藉明歷代政制之得失，治亂之條貫，以為建國鏡鑑，要非無益事也。

本冊粗成之日，適為先嚴誕辰。嗟乎！自先嚴之死，於茲六載矣。墳草迷封，墓木已拱。而予每於憂患困厄之際，輒如臨深履冰，懼隕越而重不孝。嗚呼！寸草之心，永無既矣。予之所以報予父者，慎言謹守，以求無負於庭訓；力行強學，以冀有益於黎元：如斯已而，尚何言哉！投筆嗚咽，淚如潸矣。

民國三十一年十月資生於陪都

中國政治制度史第二冊目錄

第一篇　總論

第一章　秦漢統一與政制的推移

第一册的總論，已經敘述周代政治權力由王到諸侯，由諸侯到大夫，層層下移。或由大夫之家發展為國家組織的中樞。或由氏族時代的公室，變法圖強，由公室的權力進為國家的組織的中樞。所以到戰國時代，從前各族分立的局面，變為七雄競峙，各以武力和外交以相馳逞，合縱連橫攻戰不息。於是春秋後，社會經濟的普遍發展和大一統思想的趨勢，結成大一統的秦朝。

秦代統一局面的形成，是以地形優越和經濟發達的渭河流域為基礎，加以政治和軍事的優越力量為條件，而不是單純以社會經濟的一種自然趨勢所能解釋的。不但秦代如此，後代幾次的統一局面亦莫不如此。

在三晉（韓趙魏）燕齊楚與秦幾個國家之中，地理的形勢與經濟的組織，以秦為最優越。秦地被山帶河，四塞為固，關中沃野千里，為最發達的農耕區域。商鞅變法，獎勵耕戰，勵行法治；誘三晉剩餘的農業人口，復其徭役，使之耕種於內，而使秦民應戰於外；定軍功

爵級之制，斬一首者爵一級，宗室非有軍功論，不得屬籍，田宅奴婢以軍功爲標準而分配。依於這種制度，秦的君權發展，世祿貴族受嚴格的裁制。至於人民非戰無由取得軍功爵級，無軍功爵級即不能取得土地、財產與奴隸。官與爵相稱：斬一首者爵一級，欲爲官者爲五十石之官，斬二首爵二級，欲爲官者爲百石之官。又爵至「不更」，可以免除徭役。爵至「公乘」，得與抗禮。爵至列侯可以獲得民戶租稅。加以爵又有可以贖罪，可以減刑的功用。這樣一來，秦民無不趨於戰爭。六國時人雖斥秦爲暴虐之國（國策魯仲連說辛垣衍云：「彼秦者，棄禮義而尙首功之國也」），然秦的兵力所以強大，能吞併六國完成統一者，耕戰政策實爲主要的原因。荀子在議兵篇裏面說：「秦人其生民也陿阸，其使民也酷烈。劫之以阸，忸之以慶賞，鰌之以刑罰，使天下之民，要利於上者，非鬬無由也。阸而用之，得而后功之，功賞相長也。五甲首而隸五家，是爲衆彊長久，多地以正。故四世有勝，非幸也，數也。」這段話很清楚指出了耕戰政策的長處。此外如鄭國渠的開掘，「用注塡淤之水，漑澤鹵之地，田萬餘頃，收皆畝一鍾。於是關中爲沃野，無凶年，秦以富強。」（史記河渠書）又如秦惠王二十二年定蜀置相，蜀既屬秦，秦以益彊，富厚輕諸侯。（史記張儀傳）這都是秦當時能夠統一六國的條件。

秦統一之後不久，始皇既死，二世與趙高紊亂了法治的精神。關東的戍卒與貧民，揭竿起事。六國遺存的勢力乘機作最後的反動。統一的局勢復趨崩潰。經過楚漢之際的混亂，漢高以關中秦故地的基礎再造統一，他所因的仍然是秦的地理社會經濟諸基礎。高帝五年集議

定都時，婁敬說：「夫秦地被山帶河，四塞以爲固，卒然有急，百萬之衆可具。因秦之故，資甚美膏腴之地，此所謂天府者也。陛下入關而都之，山東雖亂，秦之故地可全而有也。夫與人鬬，不搤其亢，拊其背，未能全其勝也。今陛下案秦之故地，此亦搤天下之亢而拊其背也。」張良也說：「關中左殽函，右隴蜀，沃野千里，南有巴蜀之饒，北有胡苑之利；阻三面而固守，獨以一面東制諸侯，安定河渭，漕輓天下，西給京師。諸侯有變，順流而下，足以委輸。此所謂金城千里，天府之國，婁敬說是也。」高祖卽日由洛陽駕都長安，此可知漢的基業，實卽秦的故資。

秦族本身的文化很低。牠的社會政治受東方各族的影響纔開始作急劇的轉變。穆公時代是一個同化於中夏的重要關鍵。穆公以後的康公共公，纔改變前此氏族社會的選舉制和兄終弟及制爲嫡子繼承制。到後來，秦孝公任用商鞅變法，對於秦的社會政治經濟以至軍事，都有重要的改革。商鞅以李悝法經相秦。（註一）自此以後，秦多用三晉客卿。史記張儀傳云：「三晉多權變之士，言從衡彊秦者，大抵皆三晉之人也。」秦因爲本身的文化很低，貴族的實力不強，而君權發展又正與宗室、庶長、母后、母舅等的權力衝突。其君主多引用客卿以爲己助。（註二）故三晉之士多得用於秦，且易於實行新政。由此而三晉以至於燕齊的東

（註一）李悝集諸國法著法經六篇，一盜法，二賊法，三囚法，四捕法，五雜法，六具法，商鞅傳習，改法爲律以相秦。見晉書刑法志、唐律疏議、又杜祐通典。

（註二）看史記商君列傳、范雎列傳、又秦本紀。

方文物制度多移植於秦，造成秦的社會政治制度。第一册所述三晉燕齊的官名爵制，頗多爲秦制之所本，如丞相、御史大夫、博士、五大夫、關內侯、郡守、縣令等官名爵制，都是三晉等國的制度。這類制度由客卿見用於秦，造成了秦制。

與東方各國的社會政治不同而自成一系統的，則爲楚國。自春秋以至戰國，楚的官名爵制，多與中夏各國不同，這在第一册中已經指出。戰國之際，秦楚鬬爭極烈。吳起在楚變法未成，楚仍保存其氏族的組織和貴族世祿制度。秦統一後的政制，與楚國舊俗絕不相容。楚人對秦的敵愾最盛。楚人說：「楚雖三戶，亡秦必楚。」「三戶」或卽「三閭」，而三閭或卽屈、景、昭三族。這三族在秦統一中國的時期，還有實力。故亡秦之役，楚最先起。以謫戍徒卒而起的陳勝吳廣，以賓客宗族子弟而起的項籍，以魏公子無忌的門客亡命到楚而起的張耳，以至於自己是賓客而又爲賓客集團所公推爲領袖而興起的劉邦，均發動於楚。陳勝明白的以張楚爲號召，漢書陳勝列傳云：

「勝得入據陳，數日，號召三老豪傑會計事。皆曰：「將軍身被堅執銳，伐無道，誅暴秦，復立楚之社稷，功宜爲王。」勝乃立爲王，號張楚。」

注引劉德曰：「云能張大楚國也。」引張晏曰：「先是楚爲秦滅已弛，今立楚爲張也。」項梁項羽也立楚懷王孫心爲諸侯共主。六國的後裔，都來附從於其下。這仍是戰國以來，秦楚對立鬬爭的最後閉幕。

楚人的亡秦運動，就政治制度而言，是楚制與秦制的鬬爭。自陳勝、項羽、懷王，以至

於高祖興起的初期，官名爵制，多用楚制，其可考見者，有如下述：

（一）官制　官名如令尹、柱國、左右司馬、連尹、連敖之類，均係楚制。如陳勝賜田臧楚令尹印；召平、陳嬰，均爲楚上柱國。（以上陳勝項籍列傳）項佗、共敖爲柱國。（灌嬰傳又項籍傳）灌嬰傳有連尹的官名，注引蘇林曰：「楚官也。」韓信傳有連敖的官名，注引李奇曰：「楚官名。」此外東方各國之稱縣令長者，楚制則稱公。楚人初起叛秦，皆恢復楚制，稱縣令長爲縣公。高帝紀云：「羽大怒，令蕭公角擊彭越，」注引孟康曰：「蕭令也，時令皆稱公。」又高帝紀：「高帝乃立爲沛公，」注引孟康曰：「楚舊僭稱王，其縣宰爲公。陳涉爲楚王，沛公初應涉，故從楚制稱曰公。」

（二）爵制——楚漢之際，爵亦多用楚制。如灌嬰曾以軍功屢進，賜爵七大夫，賜爵執帛，賜爵執圭。曹參以軍功賜爵執帛，遷爲執圭。執帛下注引鄭氏曰：「楚爵也。」夏侯嬰亦以軍功賜爵執帛，賜爵執圭。這都是楚制。其他如「封」如「上聞」與「上大夫」之類，或亦爲楚制或爲各國通制，不是秦制。

觀此，可知春秋以後之楚制，在楚漢之際，尚有一度的擡頭。懷王項王恢復楚制固無疑義，卽劉邦初起亦行楚制。到了劉邦引兵入關，蕭何收秦丞相府 令圖書，始改用秦制，因秦的故地，用秦的制度，回頭以與楚相抗。陳勝吳廣以至於懷王項羽相繼失敗，楚制相隨沒落，秦的制度遂沿襲至於漢代。漢書百官表云：

「自周衰官失而百職亂。戰國並爭，官名變異。秦兼天下，建皇帝之號，立百官之職。漢

因循而不革，明簡易隨時宜也。」

觀以上所述，可知秦漢制度相沿襲的過程中，有楚制對抗秦制的一幕，結果是秦制勝利，開兩千年來中國政制的大端。

第二章　儒家改制的運動及其影響

秦制的精髓，是由三晉的刑名法術之學而來的。在魏文侯時，李悝著法經，後來商鞅改法為律，以行於秦。漢相蕭何增為九章。可知刑名法術之學，由晉至秦，由秦至漢，一脈相傳而不改。漢之於秦不獨沿其官制，亦且襲其法治的精髓。但是漢代的政治思想，却先重黃老，後崇儒術。黃老雖主因襲，儒家則謀改制。

西漢初期，當兵革之後，經濟殘破，人民疲憊，客觀的條件需要休養生息，故政府暫時稍弛秦法，而採用清靜無為的黃老之治。自蕭何沿襲秦制，曹參繼蕭何為漢相，於制度法令，均承蕭何的成規，惟崇尚黃老思想，主張清淨無為。文帝修黃老之言，不甚好儒術，其治尙清靜無為。（風俗通）孝景亦不任儒，竇太后好黃老術，諸博士待問無有進者。（儒林傳、竇嬰傳）這個時期政治風氣和思想籠罩着黃老的學說。但黃老學說之所以擡頭，一方面是適應着上述的社會經濟的客觀條件，另一方面也正因為當時政治機構有法家一套法治的制度存在，因而執政者得以清靜無為，因循致治。如無這一套已成的法家制度可因可循，則黃老

之術，根本無所依存。先秦法家本非一定與黃老爲緣，但因爲漢初政制與思想有這樣的依存關係，所以漢代學者以黃老刑名並提，而以刑名歸本於黃老。（看史記太史公自序、申韓列傳）

漢初黃老的政治思想既依存於法家制度，故對於法家的制度並沒有改作。然而客觀形勢逐漸變化。海內承平既久，社會經濟由復蘇以至於繁榮。各地的王國侯國相隨龐大。豪宗富商的土地兼併，也與時俱起。削弱王國，成爲最嚴重的政治問題。防止土地兼併工商壟斷，成爲最嚴重的社會經濟問題。削弱王國的問題，自吳楚七國之亂平定以後，至武帝在位之時，解決就容易了。至於防制土地兼併與工商壟斷的問題，至武帝時，初達於嚴重的程度。武帝勵行國家貨幣的管理政策，鹽鐵等物資的統制政策，算緡告緡等抑商政策，固然有許多的成就，但問題並沒有隨武帝而完全解決。武帝以後，社會經濟的內在矛盾，在宣帝時雖稍爲緩和，至成哀時則民間的騷動，又使政府汲汲不可終日了。

黃老思想既不合於時勢之所趨，故武帝用人，重辨智功利之士，如主父偃、朱買臣、徐偃、桑弘羊、孔僅之流。同時魏其武安爲相又尊隆儒術。元朔中公孫弘以白衣而爲卿相；儒家在政治上逐漸得勢，改制之論，亦逐漸發生影響。其時如郡國的貢舉學校，動議均出於董仲舒，影響於漢的政制者極大。不過這時的儒家，並沒有背棄法家的制度，他們諳習法律，用儒術粉飾吏治，換句話說，是以法家的制度披上儒術的外衣而已。漢書循吏傳云：

「孝武之世，外攘四夷，內改法度，民用雕敝，姦軌不禁。時少能以化治稱者，惟江都相

董仲舒、內史公孫弘、兒寬居官可紀。三人皆儒者，通於世務，明習文法，以經術潤飾吏事。」公孫弘傳亦謂弘「習文法吏事，緣飾以儒術」。兒寬傳記寬爲廷尉府文學卒史，而亦工爲奏讞，其時廷尉爲張湯，歎服而以寬爲奏讞掾。漢書張湯傳云：「是時上方鄉文學。湯決大獄，欲傅古義，乃請博士弟子治尙書春秋，補廷尉史，平亭疑法，奏讞疑。」廷尉本爲完全的法律之府，至是遂亦參入了儒學的成分。

法家的制度，其本身也並不是一成不變的。秦的丞相、御史大夫、太尉制度，發展到漢，其權位和組織均龐大過度，其勢不得不變。武帝時開始收丞相、御史二府權職於中書尙書，收太尉職權於中朝大將軍。這時候，儒家的學說乘機擡頭。應劭漢官儀云：「武帝元狩六年，罷太尉，法周制，置司馬。」所謂周制，即是儒家所提倡的制度。不過這時還只有改制的端倪而已。至宣帝復不任儒，其所敎勵治道者，仍爲法家精神與法家術數。至元帝即位，委儒生以政。漢書元帝紀贊說他：「少而好儒，及即位，徵用儒生，委之以政，貢（禹）薛（宣）韋（玄成）匡（衡），迭爲宰相。而上牽制文義，優游不斷，孝宣之業衰矣。」自此以後，儒家遂在政治上處於優越地位。降至成帝，中央如三公，地方如刺史，都依儒家之說改舊制的。中央的丞相、太尉、御史大夫，變爲司徒、司馬、司空的三公之官：燮理陰陽，坐而論道，位極尊榮，職無不總而實無所總。這正是儒家學說所促進。部刺史，本是中央派出的監察官，而儒家何武孔光之徒，以爲春秋之義，不以卑臨尊，刺史位下大夫而臨二千

石，輕重不相準，失位次之序，奏罷刺史置州牧。自此以後，刺史與州牧迭相更置，終於形成漢末地方的割據局面。這也是儒家的學說所造成。國家的名器決不可以虛假。三公無實職而名位尊榮，東漢的許多政潮，遂在擁護三公的名義之下層見迭出，促成了政治的混亂。刺史而有時加以州牧之名，必然要促爲專擅地方政權之實。及其旣成，雖欲矯而正之，亦不可得了。

儒家的改制，猶不止此。自成帝以降，儒家的力量愈益發展，於是經今文學派以外，又有經古文學派發生。經古文學派，對於當時的土地兼併工商壟斷的問題，是主張以王莽爲中心的改革運動。王莽所以能取得政權，後面還要說到。此處要說的是在王莽執政時期，在社會經濟方面，漢武時未獲得完全解決的問題，至此均依周禮來企圖加以解決。官制也依周禮，自中央以至地方，無一不改。漢書平帝紀元始四年云：

「更公卿、大夫、八十一元士官名位次，及十二州分界，郡國所屬罷置改易，天下多事，吏不能紀。」

當時所改稱的重要官名如四輔（太師、太傅、國師、國將）三公（司徒、司馬、司空）以至於牧伯、連率、羲和、外史、閭師之類，大抵皆慕從古官。（公卿表）然其時倉卒改制，百官官名職事，均非因實際的政事而定，故官名雖改，而實職難移。王莽始建國三年下令曰：

「百官改更，職事分移，律令儀法，及未悉定，且因漢律令儀法以從事。」（王莽傳）於此可見當時改制，都是表面的官名，無當於政制的實體。本來在武帝時代，對於商人地主，強

宗豪右，是以國家的政治力量來加以制裁的。如算緡、告緡，沒收緡錢、緡田，是完全對於商人地主的強力政策。平準、均輸、鹽鐵專賣、貨幣統制，一方面是爲着國家的財政問題，同時也是防止商人壟斷、小民失業的社會經濟政策。此外特派繡衣御史的循行郡國，搏擊豪強，部刺史的刺察強宗豪右田宅踰制，也都是用國家的力量，來推行社會政策。武宣之後，商人壟斷、土地兼併、小民失業的社會經濟問題又復趨於嚴重，王莽的改制運動，因此擡頭。如井田、六筦、平準、均輸、貨幣統制之類，均爲改制運動中的重要事業，政策的本身，大都沿襲漢武。但他在實行方面與漢武不同。漢武是以加強既成的政治機構或改造既成的政治機構來遂行其社會經濟的政策的。王莽則用周禮來完全改革現行政制，希望由此而得到政策施行的實效，結果吏治紛然，政策無由實現。社會經濟問題既不能解決，農民流離於內，邊事緊急於外，農民由饑饉而流於暴動，豪宗大族也乘機蜂起，新莽的政權遂不得不敗。

在政制方面，儒者的周制，自亦隨莽的敗亡而失勢。光武中興，恢復西漢武帝以來的制度，然實質亦已變遷。法家制度此後日趨於殘缺了。三公制度，依然存在，成爲「協理陰陽坐而論道」的儒家治道的最高象徵。刺史州牧的制度，更得到高度的發展，以演爲東漢末年的地方割據。

儒家主張的政制，也和秦制楚制一樣，有久遠的淵源。就秦制與楚制的兩個系列而論：秦制來自三晉，三晉又皆源於晉。晉又由周的支族形成，其最初當然受西周王室的影響。至春秋時代，晉卿猶依王室之典以修晉國之法。但經過長期演變與刑名家的改造，晉制與周制

已不相侔。由晉入秦，造成統一國家的政制，成爲二千年來中國政制因革所本的正統制度。楚族移徙於江漢流域以至淮水流域，自春秋以降，政制官稱自成一列，頗與中夏不同，其系統至漢完全襲用秦制之後始斷。這就第一册的研究與前章所述來看，是毫無疑義的。於此兩個系統以外，由周族而分封於魯者，更有一個系統。依歷史的記載來看，魯所保存的周代文物制度較他國獨多。春秋時人已認爲周禮盡在於魯。在第一册所述周代王室官司組織之中，三公保傅之制，太宰、司徒、司馬、司空、宗伯、司寇六官之名，均確曾存在。春秋時代，魯國職官之中，上述諸官，也確曾存在。所以我以爲由周至魯，政制方面亦自成一個系統，因魯國的衰亡，至戰國時期，這一系統便失去其發展的可能。但其制却由儒家典籍加以保存與傳播。古代各派的學術思想，各有其主要的發源區域。刑名法家之出於三晉，正猶儒家之多在鄒魯。魯的文物制度，春秋以降，確有影響及於各國。如商鞅在秦變法，大冀築闕而爲父子男女之別，則曰「營如魯衛」。孔子立教，有七十二賢，其後齊之稷下學士，秦之博士制度均備七十餘人之數，其間亦不無關係。至漢初，叔孫通起草朝儀，雖雜採秦儀，但也曾到魯國去尋求儒生，共同討議，故其間不無魯的儀法。武帝以降，儒家所推行的周制，實際係儒家所保存的魯制，而魯制也正淵源於周制。由周制到魯制，自然要因實際社會政治的進展而有許多的變化，由魯制到儒學保存傳播的制度，這其間當然又有許多的改造和增補。儒家的制度，因爲有這樣長期的沿革，所以能始終不斷的影響着中國的政制、先秦已然，至漢則經漢武歷元成而總歸於王莽的改制，繼醞釀於北朝而成爲後周的六官。我們如果以爲儒

家是憑空託古改制，並沒有歷史的實際存在和淵源，而又發生如此巨大的影響，則幾乎是歷史所不可理解的事。不過典籍缺散，我們還不能作決定的論證，姑就政制發展的大勢論述於此。

第三章　秦漢中央與地方政制發展的概況

春秋以降，國家組織和君權發達，到秦漢大一統的國家成立，開創了中國政制史上第一次偉大的規模。其具體的結構，分詳於下列各篇，本章則欲就中央和地方政府發展的概況與大體的趨勢加以略說，以便讀者明其綱領。

以君主爲最高行政首長的國家組織，是以父家長制家族的組織爲初基發展出來的。秦漢中央政府的組織還充分表現出這種形態。皇帝的家事僕役之臣與綜理國家政務的官吏是一體不分的。如相與史由家臣發展而爲助理國政的大臣。光祿勳、太僕、衛尉等亦由司閽執御守衛的家事奴隸相隨發展爲國家的官吏。這些官與專管國家財政的司農與專掌國家訟獄的廷尉，在當時中央政府的體制上，並無軒輊。

欲明白秦漢中央政府的組織，首先須了解輔助最高行政首長——君主——處理政務的幕僚性的官司和奉承君主命令分行政務的行政機構兩者之間的差別。前者變化極多且極綜錯，後者則比較簡單。在秦與西漢時代，所謂丞相、太尉、御史大夫的三

公官，就其本性分析，實即君主下面最高級的幕僚性質之官。丞相府係君主收受天下文書簿計，頒下詔令勅誥的總機關。因爲係文書簿計詔令勅誥上下的樞紐，所以丞相便有選舉、課最、賞罰、監察、以至封駁的種種職權。太尉則係君主最高的軍事參謀。太尉的本身不能發兵，不能領兵，須有君主的符節命令，始得行使職權，指揮衞尉和中尉、或總領軍事，所以事實上是一個助理軍政的職位。至於御史大夫，君主造意的許多命令，都制詔他，由他轉下丞相。在這一點上御史大夫是君主的祕書，而御史府也是文書簿計詔令勅誥的上下經由機關。因此他又居於助理丞相的地位。御史大夫既是丞相的副貳，丞相有缺，率由御史大夫遷補的制度也相連而生。又綜理政務必須依據律令糾察非違，所以有監察職權的御史中丞（即中執法）亦屬於御史大夫。因分主郡國文書計籍，熟知郡國利弊，故又有派遣御史出察郡國的監御史之制。這些都是連類而生的制度，其作用均係助理君主行政，還其本原，均不失幕僚的性質。三公之下爲太常、光祿、衞尉、太僕、廷尉、鴻臚、宗正、司農、少府等分行政務的九卿。九卿又各有其屬官掾史爲助理，以奉承君主命令執行政務。這是秦漢中央政府的主要機構。

但這種機構並不是不變的。自君主幕僚性的官司組織以至於分行政務的機構都有其產生、發展、龐大，以至於變衰的諸種動態。而尤以幕僚性的官司變化最大。在中國政制史上，君主的幕僚官司通常有一種制度化的動態的發展，因而新陳代謝，成爲中央政府中最主要的變化。如尙書之發展爲尙書省，侍中之發展爲門下省，中書之發展爲中書省，祕書之發展爲

祕書省或祕書監，學士之發展爲內閣，以至於領錄、參知、同平章事之制，亦往往作長期制度化的動態。每一動態，往往有百年或數百年的歷史。

幕僚官司的成立，本由於君主的親近和信任因而得以助理政務。但當牠演變到法定制度的時候，牠的組織發達，職權龐大，結果由助理君主行政轉變到障礙君權。丞相御史大夫的職權發展到秦漢時代，選舉、考課、任命、賞罰、封駁都總歸丞相御史二府，成爲外朝的最高長官，許多地方甚至以其權勢陵駕君主。於是君主收其權於近臣。其結果中朝的中書尚書開始發展，前此文書、簿計、考課、賞罰、選舉、任用的實權均由丞相御史二府綜理，至是漸被剝奪而轉歸尚書。太尉的權位發展太高，使君主常感威脅（如周勃、周亞夫之於文帝），結果君主又移其實權於中朝近衛的大將軍。此種變化開始於武帝時代，至宣成之世，則已完成。武帝時罷太尉，置司馬，而司馬實爲無印綬實職的加官。成帝時丞相轉官司徒，御史大夫轉官司空。於是秦漢以來丞相、太尉、御史大夫的實權幕僚變爲司徒、司馬、司空的三公虛位。三公協理陰陽，坐而論道，性質仍是幕僚，但已非前此實權實職之舊了。

代外朝丞相、太尉、御史大夫而新興的幕僚，便是大將軍以下的中諸朝官吏。代丞相、御史二府而新興的幕府組織，便是尚書臺諸曹的成立與擴大。許多中朝員職與尚書的組織在漢武以前本已發生，但至漢武時，君主權力強大，非復前此以列侯功臣居位的丞相太尉諸外朝重臣所能限制，這時，纔開始有決定的發展。在發展的初期，新幕僚的員職與新幕府組織還在動搖狀態之中。武帝以後東漢以前的狀態卽是如此。如尚書或用士人，或用中人，於是

有尙書與中書之別。或專用，或並置，於是職事相連，官名互見。參議尙書事者，或曰平，或曰領，或曰視。自中朝官大將軍以至前後左右將軍、車騎將軍、奉車都尉，光祿大夫、太中大夫，以及特進之類無不可以爲之，並不成爲定制。此外如侍中、給事中初本加官，所加或大夫博士，或其他官位。這些加官雖亦爲獻替左右參議得失的重要幕僚，但也並無定員。這都是君主與法定分行政務機關之間的幕僚制度在新舊交替時期的一種動態。但因時因勢，又逐漸趨向於制度化的途徑。至東漢時代，這形勢便顯然可見了。

主要的官府如尙書臺的組織，逐漸趨向於制度化。在秦與漢初，不分曹名的左右曹，至武帝以後成帝之世，發展爲侍曹、二千石曹、戶曹、主客曹、三公曹等五曹。到東漢光武改定爲三公曹、吏曹、民曹、客曹、二千石曹、中都官曹，幷令、僕射稱爲尙書八座。這就成爲制度化了。魏晉因之。這些曹，在九卿實職沒落之後，又代之而爲分行政務的機關。歷南北朝至隋唐加以整理，遂成爲固定的吏、戶、禮、兵、刑、工六部了。

其次是尙書臺的組織雖然發展，但尙書臺的主官還未發展爲確定的官位。西漢時代，尙書臺的主持之職，由中朝大將軍以下至大夫諸官或平，或領，或視。至於外朝仍由三公奉成而行。至東漢則又趨向制度化了。一面由平尙書事、領尙書事、或視尙書事總歸於錄尙書事之名。一面由中朝大將軍以下諸官均可平領的動態，進而至於太傅專錄或間與太尉同錄的固定制度。這又是很顯著的制度化的趨勢。又如侍中本爲無一定員數的加官，到後漢則設侍中寺，有多識者一人驂乘。獻帝中平六年，又令侍中、給事黃門侍郎員各六人，則又轉向於制

度化而成爲魏晉以降門下省的初基。

至於中央分行政務的九卿，在秦漢時代，均已經發展到了法定機關的階段。歷秦漢的長時期間，雖有職權與屬官的分合增省：如漢武置水衡都尉，職務屬官，頗從少府、太僕、，其後至東漢又併歸少府；又如典屬國自秦以至漢成帝以前均獨立而算蠻夷降者；和平元年則併於大鴻臚：然均無害其爲法定分行政務機關的地位。但諸卿發展到東漢，組織和職權又漸龐大過度。如少府屬官的尙書、侍中、御史中丞（東漢屬少府），終漢之世，雖云尙屬少府，然大有脫穎而出的趨勢。其他如太僕、光祿、太常、大農諸卿，初本由君主的近臣發展出來，及其旣成爲法定的分行政務機關，職權和組織龐大，由宮中漸次移於宮外，同時亦由君主的親近而至於疏遠。代之而起的又有新的親近臣僚和組織，於是諸卿職權開始卑落。直至東漢，諸卿已到發展過度的階段。繼之而來的衰落，表現在魏晉時間，於是諸卿大部分的職權都轉歸尙書和門下兩省了。

總括上述，我們可知秦漢時代中央政制的發展概況如次：

一、秦至西漢武帝以前是丞相、太尉、御史大夫三公職權發展至最高峯的時期。武帝以降，收丞相、御史二府實權於尙書，收太尉實權於大將軍。這期間大體的形勢是以中朝大將軍以下裁抑外朝的三公，其結果，大將軍領尙書事輔政或其他將軍大夫領平尙書事參決政事於內，而丞相御史不過受成於外。到了最後，實職的三公轉化爲司徒、司馬、司空的坐而論道之職。

二、九卿的分行政務機關，自秦至西漢還在發展的時期，如少府、光祿勳均居宮中，近在君主左右，故組織和職權特別龐大。東漢時代尚書臺職權特殊發展，太傅錄尚書事主政，成爲中央的主要體制。而尚書猶屬少府。其他如御史臺、侍中寺亦均屬少府，而又有獨立發展的趨勢。光祿勳下的三署龐大過度，諸中郎將的職位隆貴日盛，這時便由發展而趨於衰落。東漢以後至魏晉之世，諸屬官蟬脫而出，少府與光祿出居宮外，實職遂卑。其他卿官，亦大率類此。但在漢代，九卿尚未卑落。

復次，是地方政制發展的概況。春秋以降，郡縣制度有普遍的發展。商鞅在秦變法，始定秦的縣制。自此以後，隨秦軍事佔領的土地的擴充，相隨而擴大其郡縣制度。至秦政統一，分天下爲三十六郡，後又增至四十餘郡，郡置守、尉、監，是爲郡縣制度的完成。當時地方政府，可以說是郡縣的二級制度。但秦於逼行郡縣制度之中，也有因暫時的需要，而設國者。如秦惠王二十二年伐蜀之後，更號爲侯，置相以治之。秦政時封嫪毒爲長信侯，予之以山陽之地，旋又以河西太原郡爲毒國。這種制度雖不旋踵而廢，但此已開漢制之先河。

漢興，一方面承襲秦以來的郡縣制度，另一方面懲秦之孤立無援，於是列爵封土，大封同姓以鎮天下，於是有諸王國。列侯功臣亦封邑食稅，於是有諸侯國。因而漢的地方政制，是郡縣與王國侯國並存的體制。就漢初地域的分配而論，漢中央只有三河、東郡、潁川、南陽、京師、內史，與江陵以西至巴蜀，北自雲中至隴西等十五郡爲眞正直隸中央的郡縣區域，而功臣列侯的食邑侯國頗雜側於其間。這大郡是秦的故地。此外自雁門以東至遼陽爲燕代

，常山以南太行左轉越河濟以至海爲齊趙，穀泗以往奄有龜蒙爲梁楚，東帶江湖薄會稽爲荊吳，北界淮瀕略廬衡爲淮南，波漢之陽亙九嶷爲長沙，分爲九國。還都是同姓子弟的王國。

漢初王國的組織　自宮室百官名謂儀制，殆無一不與漢中央的體制相同，而王又得自置相國以下諸官。當時的王國，可以說並不是漢中央的地方政府，而是幾個同等並列的國家。漢初承秦兵革之後，社會經濟殘破，客觀的社會經濟條件需要休養生息，故中央與王國之間得以相安無事。孝惠以降，諸王國逐漸成爲嚴重問題。自孝惠以至武帝，中央逐漸剝奪王國的權力。其主要的政策：第一是剝奪諸王任官置吏的職權，首先實行的是除諸侯自置相國之制由中央派遣。如孝惠元年除諸侯相國法，而由中央派遣王國的丞相。自此以後，將諸王署官任吏之權逐漸壓縮，由置相以至於二千石均由漢補，由漢補二千石以至於爲王國置吏二百石以上。第二是貶省王國官吏俸秩，改更其官名，使與中央官制有別，或竟根本廢除其官。如孝景之省王國御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，減大夫、謁者、郎官員數；武帝損王國郎中令秩千石，改太僕曰僕，改太傅曰傅，秩二千石，均是其例。第三是使諸王分封子弟，王子分封爲侯，由一王國分化爲許多的侯國。王國封地再分，勢力逐日趨微弱，這是當時中央集權一個最重要而有效的政策。第四是設左官之律，立附益之法，以限制王國用人之權。但這種集權趨勢的發展，並不是一個和平的過程。中央視其權力之大小與時機之宜否，或普遍的限制，或各別的制裁。而地方王國則亦視其本身力量如何時機適合與否，或服從，或反對，或單獨陽奉而陰違，或聯合明目而反叛。自文景以至武帝政治的主要問題卽是中央集權

與地方王國反抗的問題。文帝即位的十餘年間，反者九起。景帝有七國之難。武帝有淮南衡山之謀。這些大亂克平，上述的各種政策纔得以完全實施。中央集權制度完成，地方政制的性質亦根本轉變。前此的王國，不但不與郡相同，且與中央體制無異。自武帝以降，諸王不得自治其民，漢爲置相治民，職如太守，秩二千石。諸王不過衣租食稅而已，雖有王國之名，而實則與郡無異。

在上述中央與王國對抗的過程中，列侯功臣有其決定的作用。列侯功臣的食邑多雜處於漢所自有的十五郡之中。漢中央十五郡與列侯功臣的勢力，與十五郡以外的諸王勢力，在當時有均衡維繫之勢。諸王如背叛中央，列侯功臣在政治與食邑地域的各種關係上與中央的利害是一致的，結果中央遂得以藉利害一致的列侯功臣力量戡定歷次的王國之亂。王國之亂既平，列侯功臣的勢力，一方面因子孫的驕逸，自趨腐敗，一方面由中央的制裁，奪爵免官，遂與王國的勢力同歸於盡。這些趨勢都以武帝時期爲一轉換的樞紐。

當秦之時，列侯大抵衣租食稅而已。漢初列侯封邑，大者萬家，小者五六百戶。繼通社會經濟的復蘇，列侯大者至三四萬戶，小國亦自倍。列侯的食邑侯國，本相當於縣，但當列侯勢力強大，侯國戶口繁滋的時候，實際是縣政的障礙。高祖十二年封諸王列侯，皆令自致吏，得賦斂，各自爲私養。是侯國封城與縣相等，而實當則與縣之繫於郡而隸於中央者絕不相同。至武帝改侯國令長曰相，由中央直派，主治民，領所封縣令長秩，對列侯不稱臣。於是所謂侯國者，不過有列侯寄食於其所縣的租稅，其在地方政制的體系本質上，則與縣無異

了。

東漢光武在位時期，建武制度（按光武之所以爲光武與年號之所以爲建武，大抵取追崇武帝之義），遠紹武帝以後地方制度的精神。王國封土狹小，列侯封戶極少。其後且有鄉亭之制。王國侯國不但相當於郡縣，就一般的大勢而論，其實質已遠下於郡縣。這是地方政制實質的轉變趨勢，開始於西漢中葉，完成於東漢初期。其次是部刺史由中央派出的監察官發展爲地方的行政官，因而州由分部郡國的監察區相隨轉變爲地方的行政區。地方行政便形成州、郡、縣的三級制度。自秦有郡監之制，漢興，無復每郡置監，祇派侍御史出察，謂之監御史。後以監御史多不奉法，又以丞相史出刺，謂之刺史。至武帝元封元年御史止不復監。元封五年初分十三州，置刺史每州一人，假印綬，以六條巡察郡國。其所察範圍，自墨綬以上至二千石守相。最初，刺史所察不得過詔條，但逐漸以其勢位的關係，刺史侵漁二千石的職權。中央有時亦因地方實際的情勢，賦予刺史以六條外的任務。故事累積與習慣相沿既久，刺史遂握有選舉、考課、署吏、黜陟、賞罰、獄訟等實權。自此以後，無論由刺史更爲州牧，或由州牧復爲刺史，實際均凌駕於郡國之上。刺史先猶傳車周流，無適治所，無掾史屬吏。自西漢末期至於東漢，刺史遂有一定的治所和逐漸龐大的幕僚組織。事實上刺史不待至漢末已成爲地方政府中的最高一級。同時守相的職權也逐漸變化。在秦代，郡置守、尉、監，太守與郡尉民軍分治，郡監則司監察。漢興雖不每郡置監，但民政與軍政，仍係守尉並置以分主。其時守尉在地方夾雜於王侯之間，權任不重。自武帝完成中央集權制，地方無王侯

專擅之實，於是遂重守相二千石之任。宣帝時，此種趨勢已極明顯。西漢末期，并有守尉互兼之事例。至東漢，邊郡雖猶見有部尉之職置，然大部郡國則已廢都尉而併職於守相。這種軍政民政合併於守相的趨勢，與刺史職權的發展的趨勢，同時並行。東漢中葉以降，邊遠州郡有事，率以刺史太守主兵。由於社會經濟的動搖，叛亂的迭起，刺史太守的主兵遂由邊遠州郡延及至於內部。刺史太守既握軍、民、財、政諸權，中央權力的薄弱已不復能加以統制。割據的局面遂由刺史（或州牧）守相的專兵擅政而形成。靈帝末，劉焉等出任州牧。獻帝初平元年，袁紹以渤海太守，韓復以冀州牧，孔伷以豫州刺史，劉岱以兗州刺史，張邈以陳留太守，張超以廣陵太守，袁遺以河內太守，橋瑁以東郡太守，鮑信以濟北相同時俱起，各擁衆數萬。醞釀已久的割據局面由此而揭開。這是刺史由監察官轉變爲高級地方行政官的過程，也是刺史守相職權發展到地方割據的大體趨勢。其主要的時期，開始於東漢之初，而完成於東漢之末。

觀以上所述，秦漢時期中央與地方政制發展轉變的概要可從而知了。

第四章　秦漢中央政權的發展、轉換與崩潰

前面已經說過，君主專制政體的最高行政首長是君主，是政權的主宰。但君主的本身，也並不是離開社會組織和社會關係而單獨可以存在的。當人類發展到了父系社會的時候，無

論氏族社會的族長也好，國家體制下的君主也好，都有宗親或宗室的關係。又因爲族外婚制的發展，於是通過婚姻而有外家或外戚的關係。又中國歷代的皇室都有龐大的後宮制度，這是中國歷史上一個奢侈事物，與這個奢侈事物連帶而生的是以閹寺給事後宮，於是又有宦官制度。宦官是後宮的宮奴，然而在中國的政治史上終始有重大的影響。宗親、母后外戚、與宦官三者率皆繞圍着君主，從而影響政權，甚至潛移政權。我們要觀察中央政權的發展、轉換和崩潰，除社會政治以至經濟的演變大勢之外，這三個與君主始終爲緣的事物，均隨時隨勢而有其不同的姿態和影響，須要一併加以考察。

當秦之世，宗親、母后與外戚、宦官三者均表現其對於君主政權的重要作用。秦王由公室的族長地位發展出國家的君權，首先要排除宗室的勢力。自商君變法一直到秦始皇與二世，對於宗室公子，均取箝制或殺戮政策。所以終秦之世，宗室無寸土之封。其次君主要排除母后外戚的勢力。如范雎之相秦，即是由秦王的君權與太后母舅穰侯的政權對立之中得到君主的信任而來的。反之，呂不韋、嫪毐的得勢，則與太后爲緣，秦始皇逐誅不韋嫪毒，多少含有一部分對母后權勢的制裁性質。秦政以至二世，宗親、母后外戚之權均已沒落。至秦政死後，而宦官趙高用事，詐立胡亥之計行於內，賜死扶蘇之事行於外。丞相李期誅死於朝市，將軍蒙恬失勢於邊塞。中央政權動搖，六國的殘餘勢力乘之而起。六國的殘餘勢力，尤其是楚族力量的存在，和秦末社會經濟的不安，客觀上本有可以亡秦之勢，加上上述中央政權混亂動搖的主觀因素，秦遂不得不亡。

漢高祖以秦故地之資，濟之以人謀，經楚漢之際的混亂，中央政權又從渭河流域發展出來。在立國的根本政策上，漢懲秦之失於孤立無援，於是分封同姓子弟，大啓九國，同時徙六國的殘餘大族和郡國豪傑於關中。這種政策的作用，一方面以同姓子弟封塡十五郡以外的郡國，以爲漢中央的藩屏。其在中央則有宗室不居九卿與宗室不宜典三河等限制，使中央內部無宗室與君主的權位之爭，而外部有宗族的藩屏之實。西漢與東漢立制的精神均是如此。所以終兩漢之世，景武之後，便沒有宗室與皇室的爭奪之亂。另一方面徙六國遺族和郡國豪傑於關中的用意，是便於以中央的力量加以統制，且得以充實關中中央管制之下的人力物力，俾能控制諸侯王國。這與制置列侯功臣食邑於漢自有的十五郡之內，或不遣之國而留居於關內爲同一作用。這種政策，仍係秦政策的繼續施行或稍加變化。（按徙大姓豪傑於咸陽，秦政已行之；又秦制於畿輔置主爵中尉掌列侯，漢沿襲爲右扶風。）這種制度，對於中央政權有絕大的影響。宗室王國與畿輔內郡的功臣列侯相互維制，中央的政權卽依存於這種基礎之上。漢初母后外戚——諸呂——之禍得以戡定，卽以此兩種勢力的存在爲前提。但利弊往往相因，得失常常互見，王國列侯勢力固使外戚的禍亂不得擡頭，但王國勢力的強大，循至威脅中央，列侯功臣權位的尊高，率多逼主。於是君主爲着強化自身的政權起見，一方面要裁制多以功臣列侯居位的外朝大臣，而同時又要削弱王國。自諸呂之亂以後，歷文景以至武帝，在中央集權的趨勢之中，卽上述兩種勢力同時相消的時代，此在前章業已闡明。其結果，自武帝以降，政權均在中央，而中央的權力又在中朝。於是與君主始終爲緣的外戚宦官，

至此遂以中朝官的姿態出現。霍氏的主政，有中朝官與外戚的雙重資格。中間夾雜着武帝以至宣元之際重用中人宦者以收外朝丞相御史二府實權於中尚書的事實。成帝以降，中央政權經由中朝官錄尚書事的制度逐漸轉移而入於外戚王氏之手。其時地方王國削弱，守相的勢力猶未強大，中央則列侯功臣耗盡，宗室自秦以來一貫的在中央不能取得權位。內外空虛如此王莽乘之，遂得以外戚的地位，把握最內層的中朝政權，轉移漢祚。

光武以南陽諸劉與大族的結合方出興起反莽。劉氏所以在各地都成豪族，實仍爲漢初以同姓子弟鎮撫天下的餘效。光武即以此爲幹部，據河內基礎，再度樹立起統一的中央政權。但東漢時期，客觀的經濟地理形勢已經變更。關中殘破，西北的胡釁逐漸有逼陵之勢。雒陽在西漢是一個次於關中長安的都市，雖然東有成皋，西有殽黽，背河嚮雒，然如張良所云：「其中小不過數百里，田地薄，四面受敵，非用武之國。」但王莽之末，經赤眉之亂後，關中既已殘破，當時的經濟地理條件，只有以雒陽爲中心的三河猶足資籍，於是不能不定都雒陽。故就立國的規模而論，東漢的中央形勢已遜於西漢。這時政治的形勢，亦已改變西漢以來之舊。建武制度遠紹西漢武帝以來之精神，王國侯國的封土民戶極小，幷重申阿附蕃王之法。省都尉之官，幷職太守，提高守相的職權。同時刺史由監察官轉變爲地方高級行政官，職權亦逐漸龐大，形成上章所述的趨勢，搆成漢末割據局面的主因。其在中央方面，光武鑑於西漢與外戚之禍，故建武制度，又制後宮之家不得封侯與政。然而東漢一代，前後有六次母后臨朝擅政。母后權大，外戚自然漸操政柄。最著者如陽嘉中的梁商梁冀，永平中的竇憲

兄弟，以中朝大將軍錄尚書事，權傾中外。這時與君主猶未隔絕的只有宮中的閹宦。東漢以來，宮禁中本來悉用閹人，不復雜調他士。然在竇氏兄弟顯權以前，宦官未預朝政。但當竇氏顯權而與君權衝突之際，君主所能信任的是閹宦，故宦者鄭衆得乘隙專謀禁中，終除外戚權臣，遂享分土之封，超登宮師之位。宦官預政，自此而始。後漢書宦者鄭衆傳云：

「竇太后秉政，后兄大將軍憲等並竊權威，朝廷上下莫不附之。而衆獨一心王室，不事豪黨，帝親信焉。及憲兄弟圖作不軌，衆遂首謀誅之。……由是常與議事。中官用權，自衆始焉。」

自此以後，閹宦在中央的權勢日趨龐大。自桓靈以降，中準圃囿諸署悉用閹人為令丞。其勢力之大，有如朱穆所云：「案漢故事：成帝時參選士人，建武以後，乃悉用宦者。自延平以來，浸益貴盛，假貂璫之飾，處常伯之任；天朝政事，一更其手，子弟親戚，並荷榮任。」又云：「……和熹太后以女主稱制，不接公卿，中以閹人為常侍小黃門通命兩宮。自此以來，權傾人主，窮困天下。」這是接着母后外戚而來的中央閹宦用事的概況。自此以降，東漢整個的政治成為兩大壁壘，中央外戚的威權衰落，而閹宦用事，地方同姓王國的勢力薄弱，而州牧刺史守相擅權。於是一代政爭，又起於宦官企圖削奪州郡刺史守相的勢力，此種政爭，宦官得到初期的勝利。他們不但專政於內，且以其疏屬子弟附從賓客伸張勢力於郡國。中官子弟多為國相。（王朗傳）河東、北海、廣陵、南陽諸郡國屬縣令長，多中官子弟與賓客支黨勢力。（劉祜傳、杜密傳、荀淑傳）除此之外，中央以州郡相黨，人情比周，又立婚

姻之家及兩州人士不得對相監臨之制。其後有三互之法，使地方官選用艱難，官缺不補。這些制度，都是皇室對州郡守相加以箝制的手段。原來，州郡刺史守相，大都是世家宦族或豪宗地主，這是由西漢以來社會政治經濟諸條件所造成的社會勢力。魏晉南北朝的士族即此種勢力的繼續發展。漢制公卿率由州牧刺史守相陞補，同屬世家宦族或豪宗地主階層，聲氣相通，利害一致。在宦官箝制地方官的情況之下，州郡士人與地方諸官遂奉朝廷的公卿爲首領，以與閹宦抗爭。在中央機構，他們力爭選補士人與參政事，以代閹宦。（朱穆傳）在地方機構，他們只要有權，便以權抑宦官的家人子弟爲事。兩者的相對鬪爭，遂形成東漢末期的黨禍。士族則以公卿或地方官的權力摧毀中官，中官則藉君權以誣搆公卿士族。其顯著的相互鬪爭的事實，如成瑨遷南陽太守，郡舊多豪強中官黃門，磐牙境界，瑨下車振威以檢攝之。是時桓帝乳母中官貴人外戚張子禁怙恃貴勢，不畏法網，功曹岑晊勸使捕子禁付宛獄，笞殺之，桓帝徵瑨下獄死。（後漢書注引謝承書）杜密遷泰山太守北海相，其宦官子弟爲令長有姦惡者輒捕案之。（杜密傳）荀昱爲沛相，荀曇爲廣陵太守，兄弟皆正身疾惡，志除閹宦，其支黨賓客在二郡者，纖罪必誅。（荀淑傳）光和二年冬十月司徒劉郃、永樂少府陳球、衛尉陽球、步兵校尉劉納謀誅宦者，事泄皆下獄死。（同上）光和五年，詔公卿以謠言舉刺史二千石爲民蠹害者，時太尉許馘、司空張濟承望內官，受取貨賂，其宦者子弟賓客雖貪汚穢濁皆不敢問，而虛求邊遠小郡清修有惠化者二十六人。吏人詣闕陳訴，司徒陳耽與議郎曹操上言公卿所舉率黨其私。靈帝以讓馘濟，由是諸坐謠言者悉拜議郎。宦官怨之，遂誣陷耽

，死獄中。（劉陶傳）凡此猶爲個別的相對仇殺。其間尚有幾次壁壘分明的黨錮大案。黨錮列傳云：「桓靈之間，主荒政謬，國命委於閹寺，士子羞與爲伍。故匹夫抗憤，處士橫議，遂乃激揚名聲，互相題拂，品覈公卿，裁量執政。」這種婞直之風轉入太學，於是黨錮學潮同時並起。桓帝延熹八年，司隸校尉李膺等二百餘人受誣爲黨人，並坐下獄，書名王府。後漢書黨錮列傳記其事云：

「時河內張成善說風角，推占當赦，遂教子殺人。李膺爲河南尹，督促收捕。既而逢宥獲赦，膺愈懷憤疾，竟案殺之。初成以方技交通宦官，帝亦頗誶其占。成子牢脩因上言誣告膺養太學遊士，交結諸郡生徒，更相驅馳，共爲部黨，誹訕朝廷，疑亂風俗。於是天子震怒，班下郡國，逮捕黨人，布告天下，使同忿疾。遂收執膺等，其辭所連及陳寔之徒二百餘人。或有逃遁不獲，皆懸金購募，使者四出，相望於道。」

同書史弼傳云：

「時詔書下舉鉤黨，郡國所奏相連及者多至數百。……青州六郡，其五有黨。近國甘陵，……亦考南北部。」

這次黨錮至桓帝永康元年赦除。其時如范滂釋放南歸，始發京師，汝南南陽士大夫迎之者車數千兩。其後滂與張儉等的逃亡，自郡國守相以至士人之家莫不爲之隱匿，至誅連不可勝計，亦可見當時風氣激揚之一斑。但閹官與公卿州郡的鬭爭，並未卽以此爲止。靈帝建甯元年，陳蕃竇武以謀誅宦官不克而死。二年，中常侍侯覽諷有司奏前司空虞放、太僕杜密、長樂

少府李膺、司隸校尉朱㝢、潁川太守巴肅、沛相荀昱、河內太守魏朗、山陽太守翟超皆爲鉤黨，下獄死者百餘人。妻子徙邊，諸附從者錮及五服。於是天下豪傑及儒行義者一切結爲黨人，李膺等百人因此獄死。其他較小政潮，如熹平元年，宦官諷司隸校尉段熲捕繫太學諸生千餘人。五年，永昌太守曹鸞坐訟黨人棄市；詔黨人門生故吏父兄子弟在位者，皆免官禁錮。（以上看後漢書本紀又黨錮列傳）當這種政治鬬爭激劇之時，社會經濟內在的矛盾日益發展。豪宗大族商人地主對土地的兼併，高利貸資本的剝削，加上天災的流行，農民由破產而至於與土地游離，由與土地游離陷入饑餓而興起各種的暴動。張角所領導的黃巾之亂，實際是一個披上了宗教外衣的農民暴動。禍亂既興，中央恐一般的士庶與張角合謀，於是遂大赦黨人。後漢書靈帝紀：「中平元年春二月，鉅鹿人張角，自稱黃天，其部師有三十六萬，皆着黃巾，同日俱叛。安平甘陵人，各執其王以應之。三月戊申，以河南尹何進爲大將軍，將兵屯都亭，置八關都尉官。壬子，大赦黨人諸從徙者，唯張角不赦。」黨錮列傳亦云：

「中平元年，黃巾賊起，中常侍呂彊言於帝曰：「黨錮久積，人情多怨。若久不赦宥，輕與張角合謀，爲變滋大，悔之無救。」帝懼其言，乃大赦黨人，誅徙之家，皆歸故鄉。其後黃巾遂盛，朝野崩離，紀綱文章蕩然矣。凡黨事始自甘陵汝南，成於李膺張儉，海內塗炭二十餘年，諸所蔓衍，皆天下善士。」

事勢雖已至此，而二者之間的鬬爭，猶未絕跡。中平元年三月大赦黨人，但同年四月，侍中

向栩、張鈞坐言宦者下獄死。同年六月，宦官譖盧植，抵罪。中平三年，前太尉張延爲宦人所譖下獄死。是時黃巾暴動既興，州郡各擁兵衆，世家名門豪宗大族均各以其故吏門人賓客以及部曲宗族爲基礎而興起平亂。中央政權遂分解而爲地方割據。中央政權既已分解，所以靈帝崩後，閹官雖尚能誅殺大將軍何進，但不旋踵，卽被公卿世家首領的袁氏等一網打盡了。後漢書靈帝中平六年紀云：

「中常侍張讓、段珪等殺大將軍何進，於是虎賁中郎將袁術燒東西宮，攻諸宦者。庚午，張讓段珪等刼少帝及陳留王幸北宮德陽殿。何進部曲將吳匡與車騎將軍何苗戰於朱雀闕下，苗敗，斬之。辛未，司隸校尉袁紹勒兵收僞司隸校尉樊陵、河南尹許相及諸閹人，無少長皆斬之。讓珪等復刼少帝陳留王走小平津，尚書盧植追讓珪等，斬數人，其餘投河而死。」

獻帝初，遂將前此閹官所領諸署，悉以士人代之。閹官的政權至此結束，漢中央的政權實質上亦至此崩潰。地方州牧刺史守相的割據局勢紛然雜陳，魏武帝藉漢室的名號發展爲龐大的丞相府組織和職權。然而還不是前此的人臣之職，他的本身卽是政權的主體，隨黃巾所至而次第擴充其領域。其後由丞相府而魏國，由魏國以至魏文的受禪，不過是政權形式的轉移而已，其實權則早已由漢室轉入於曹魏之手。經過長期的混亂，大部分的州郡割據區域均入曹魏版圖，其所未及者則爲吳蜀兩國，遂成爲三國鼎峙之局了。

第二篇　皇帝與皇室

自春秋到戰國，氏族部落發展成爲國家，這時跟着國家組織的發展，君權逐漸擡頭。韓、趙、魏三國是由晉的氏族部落內部三個強家發展出來的。齊國是由田陳一家取代前此姜姓氏族的公室地位轉變出來的。楚則變法未成，仍存留前此的公室而殘存着許多的世祿貴族制度。秦於孝公時，用商君變法，強化前此氏族長的公室地位與君主政權，厲行法治，定軍功爵制，獎耕戰之士，宗室非有軍功論不得屬籍。以關中的地形地利與經濟條件，加上國家政治組織的強化，遂造成秦的富強與統一的基礎。至秦始皇統一六國，大一統的規模於以奠定。皇帝的號位與職權以及皇室的組織亦大備於此際。漢因而加以釐整。自後歷代雖亦略有增減，率未能超越秦漢時代的大體規模。

第一章　皇帝的位號與職權

殷周時代，依於神權統治的需要，氏族部落聯盟長的王，已有「天子」的稱號。強大的部落亦或稱王。其餘則或稱公稱侯稱子無定。戰國時各國的君主均稱王。至秦統一，建皇帝尊號，命令書策均立專稱。史記秦始皇本紀云：

「始皇二十六年，秦初幷天下，令丞相御史曰：「……天下大定，今名號不更，無以稱成功，傳後世。其議帝號。」丞相綰、御史大夫刧、廷尉斯等皆曰：「……陛下興義兵，誅殘賊，平定天下，海內爲郡縣，法令由一統，自上古以來未嘗有，五帝不能及。臣等謹與博士議曰：古有天皇，有地皇，有泰皇。泰皇最貴，臣等昧死上尊號，王爲泰皇。命爲制，令爲詔，天子自稱曰朕。」王曰：「去泰著皇，采上古位號，號曰皇帝。他如議。」」

漢因秦之位號，而又有[illegible][illegible]擴充。蔡邕獨斷云：

「秦承周末，爲漢驅除，自以德兼三皇，功包五帝，故幷以爲號。漢高祖受命，功德宜之，因而不改也。」

「漢天子正號曰「皇帝」，自稱曰「朕」。臣民稱之曰「陛下」。其言曰「制詔」，史官記事曰「上」。車馬衣服器械百物曰「乘輿」。所在曰「行在所」。所進曰「御」。其命令：一曰「策書」，二曰「制書」，三曰「詔書」，四曰「戒書」。」

由於皇帝名號的確定，於是以皇帝爲本位推而及其親屬均有尊稱，如皇帝之父母則曰太上皇、皇太后，妻曰皇后，子曰皇太子、皇子，女曰公主，孫曰皇孫。……此類名號，或秦立漢因，或至漢始定：

「漢六年夏五月詔云：「……父有天下，傳歸於子；子有天下，尊歸於父：此人道之極也。……已尊朕爲皇帝，而太公未有號。今上尊太公曰太上皇。」」（前書本紀）

「漢興，因秦之稱號，帝母稱皇太后，祖母稱太皇太后，適稱皇后，妾皆稱夫人。」（同

上外戚傳）

「五年，漢王卽皇帝位，太子曰皇太子。」（同上本紀）

這些尊稱，終君主專制之世，可以說沒有變更。

古代國家的組織，是由父權的家長制家族組織爲核心發展出來的。父在家族中有絕對的父權，發展爲國家的君主，則有絕對的君權。家祭祖禰或家神，父爲主祭。至於禘祭事天，則王與皇帝爲祭祀之長。在第一册中，我已經指出殷周時代的王的地位，在他的家族內，他是家長，在他的氏族內，他是族長，在事天祭祖與設盟主誓的時候，他是祭祀之長。其時是神權與政權的合一，而神權的統治大於政權。但跟着社會經濟的發達，國家組織的進展，神權的部分縮小，行使政權的機構與權力的部分則逐漸擴大加強。然而這時的神權還未全泯，於是神權附從於政權而綜合於皇帝之手，成爲皇帝的全部權力。秦漢皇帝的職權，以至於皇帝的名稱，實包含上述的成分。當時一般的社會意識，莫不仍認「皇帝」「天子」爲皇天之子，代天行治。天命與王權是不可分的。下列記事說：

「皇帝至尊之稱。皇者煌也。盛德煌煌，無所不照。帝者諦也。能行天道，事天審諦，故稱皇帝。」（蔡邕獨斷卷一。按帝實卽禘之古字，爲祭天之禮的專稱，殷周時惟王者有禘祭事天之禮。）

「天下迺皇天之天下也。陛下上爲皇天子，下爲黎庶父母，爲天牧養元元。」（漢書鮑宣傳）

「王者，父天母地，爲天之子也。」（白虎通卷一）

這仍然是古代神權政治時代所遺留下來的觀念。中國社會政治的發展，神權與政權能夠結合於「王」「天子」或「皇帝」的職權之中，這是中國社會政治發展的特點，這一結合，自先秦以至秦漢時代產生王或天子祭天事天的特殊禮制，并凝固爲普遍的社會政治意識。所以後來中古時期雖然因外來佛教的影響形成寺院的勢力，但終不足以與根深蒂固的神權與政權相結合的皇帝權力抗衡，沙門不致敬人主一類的觀念，也極爲固有的社會政治意識所不能容忍。結果君主容易裁抑寺院的勢力與造成滅佛毁佛的運動。中國沒有造成歐洲中古時代政教分離與有時甚至主屈君伏於教皇的局面，在社會政治發展的過程中，是可以得到說明的。

至於秦漢時代皇帝的權力，除有時受制於母后、外戚、權臣與地方諸侯之外，就現代的術語而言，可以說自行政、立法、司法、考試、監察無不畢綜。「前主所著爲律，後主所疏爲令，」這是皇帝的立法之權。皇帝爲行政首長，三公不過爲皇帝的幕僚，九卿不過爲皇帝的僕役與執行命令之官。一切的任用選舉與夫誅賞刑赦的最高權力均屬之皇帝。所以英明的皇帝親政，事權無不集中於一身。如：

「天下之事無大小皆決於上（秦始皇）。上至以衡石量書，日夜有呈，不中呈，不得休息。」（史記始皇本紀）

「（宣帝）五日一聽事，自丞相已下，各奉職而進。……拜刺史守相輒親問，觀其所繇，退而考察所行，以質其言；有名實不相應，必知其所以然。」（前書循吏傳）

這是抽象地就皇帝的權力而論，可以說毫無限制。但如就制度而論，皇帝的權力亦常有必須循遵之軌範。前主所著的律與所行的政則，就後王而言，則為祖宗的成法與故事，在習慣與禮制上，後來的皇帝均得遵守。如漢高帝約：「非劉氏不得王，非有功不得侯，不如約，天下共擊之。」後王頗受限制。又如蕭何為相時所定的律，後王也必須遵守。如文帝欲對盜宗廟器物者處重刑，驚乘馬者加以族刑，廷尉張釋之據已行的法律拒不施行。（張釋之傳）這都是要受已成法律限制的明證。

「後主所疏為令，」固然由皇帝操法律最後的決定權與頒佈權，但在疏而為令的過程之中，通常要經過朝臣的朝議，或負責官司方面的集議。這種朝議或集議雖然也由於制詔規定，皇帝可以操縱，然而一經此種程序，總多少可予無限的君權以相當的限制。

朝議制度，在中國歷代政治上均有極重要的地位。牠有長期發展與演變的過程。在古代氏族社會裏面，是以王為中心的氏族會議。古籍裏面有所謂「飫宴」族人之禮。國語云：「飫以顯物，宴以合好。」又云：「飫者所大事，成大章。」即是一種氏族會議。後來武士貴族擡頭，一般的族人漸受擯除，而會議之權操於貴族，乃成為貴族會議。國語所謂「議事以制，不以刑辟」，即是此種形態。如晉國的六卿，即是以公室為中心，正卿為領袖，而常有謀元帥謀儲君的軍國之議。氏族的貴族政治崩潰，國家組織發展，君權高漲，於是以君主為主體，官吏為參議，而有朝議制度。其時有內朝，有外朝。內朝（中朝）由侍衛諸臣自將軍以至大夫集議，外朝則丞相府有百官朝會殿，由君主制詔丞相御史因事依詔集議。議事範圍

，無所不包，如立君、儲嗣、宗廟、郊祀、典禮、封建、功賞、法制、邊事、大臣罪獄、以及一切庶務，無不在議事之列。（看西漢會要四十、四一，又東漢會要二二，其實例散見以下各篇。）百官對所議事件之意見，不必盡同，不合可建異議。議定之後，由法定的官員領銜上奏（外朝率由丞相領銜，其餘由詔令規定集議之長官領銜），報決施行。這種朝議制度，歷代雖然有範圍廣狹與輕重的不同，但在君主專制的政體下有極大的作用。

皇帝的受事聽政，則有朝會之制。其受事聽政與朝會之疏密，則視皇帝勤政與否以爲差。如漢高時，大臣每排闥奏事。宣帝則五日一聽事，自丞相以下，各奉職而退。（循吏傳）光武親總吏職，每旦視朝，日側乃罷。（光武紀）這是通常聽政受事的小朝，此外尚有大朝。如漢則以十月朔與歲日行定期的大朝，受王侯百官郡國上計以至於蠻夷君長的獻納與覲賀，其儀由叔孫通雜采秦制而定。下列記事云：

「漢七年，長樂宮成，羣臣朝十月。儀，先平明，謁者治禮，引以次入殿門。廷中陳車騎，戍卒衞官設兵張旗志。傳曰趨，殿下郎中挾陛，陛數百人。功臣、列侯、諸將軍、軍吏以次陳西方東鄉，文官丞相以下陳東方西鄉。大行設九賓臚句傳。於是皇帝輦出房，百官執戟傳警，引諸侯王以下至吏六百石以次奉賀。自諸侯王以下，莫不震恐肅敬。至禮畢盡，伏置法酒。」（前書叔孫通傳）

「每月朔歲首爲大朝受賀，其儀夜漏未盡七刻，鐘鳴受賀及贄。……百官賀正月，二千石以上上殿稱萬歲。……百官受賜宴饗大作樂。其每朔唯十月旦從故事者，高祖定秦之月元

年歲首也。」（續漢志五。按衞宏漢舊曰：朝會上計律常以正月旦受羣臣朝賀。胡廣曰：舊儀公卿以下每月常朝，先帝以其頻故省。唯六月十月朔朝，後復以六月朔盛暑省之。）

就上所述，皇帝的位號及其職權可謂獨尊無二。當時除了一個虛無而人格化了的天之外，再沒有超越於皇帝權位之上的東西。所以西漢中葉以後，一班儒家，倡「屈民伸君，屈君伸天」的主張。他們利用天人感應與五行災異之學，以範圍幷籠罩無限制的君權。他們以爲祥瑞災異應政而至：有善政，則天降之貞祥，有惡政則懲之以災異。臣下率以此箴諫君主，藉以限制其權力的濫用。而在君主方面，一遇災異，則移過於下，或以大臣代受告災，或加三公以策免，藉此以塞天譴。所謂「天人之際」的學說，表現於制度，仍包含許多矛盾衝突的因素在內。

至於皇帝行使權力的信徵，則有璽、有符、有節，此仍淵源於古代而有一定的制度，在本書第五篇中有詳細的敍述。

第二章　皇位繼承與皇太子

在古代的王位繼承的事例中，我們可以看見氏族社會的「兄終弟及」或「一生一及」制度。在傳子的制度之中，又可看見有長子繼承制與少子繼承制的存在。但在春秋時代，各族的繼承制度，逐漸都有趨向於嫡長子一支的繼承制的趨向。秦則自秦穆公以後，康公、共公

之際，由氏族社會的兄終弟及，過渡到了嫡子承繼。（註）王位繼承者的太子身分漸次確定，這時父子相傳跟着家族私有財產的發達成爲社會的定制。王位的承襲，自亦不能例外。但終秦之世，當時王春秋鼎盛的時候，預立太子尚未成定制。如始皇統一天下，稱號皇帝之後，則未確立太子。故漢初叔孫通猶以「秦不早定扶蘇，胡亥詐立，自使滅祀」爲言。（叔孫通傳）至漢，則皇位由父子相傳，一般均認爲不可移易之定則。早建太子以固國家之本，亦認爲必需。其間雖有無子迎立或立而復廢之事例，但立子立嫡的大體趨勢則已不可動搖，兄弟相及之制，已成禁律了。下列的記事說：

「（文帝元年）有司請早建太子，所以尊宗廟也。……有司曰：『豫建太子，所以重宗廟社稷不忘天下也。……立嗣必以子，所從來遠矣。更議不宜。子啓最長，敦厚慈仁，請建以爲太子。』上乃許之。」（前書文帝記）

「（景帝欲傳位於其弟梁孝王，）嬰引卮酒進上曰：『天下者高祖之天下。父子相傳，漢之約也。上何以得傳梁王？』」（同上竇嬰傳）

「成帝召丞相翟方進、御史大夫孔光、右將軍廉褒、後將軍朱博，皆引入禁中，議中山、定陶誰宜爲嗣者。方進、根以爲定陶王帝弟之子。禮曰：昆弟之子，猶子也，爲其後者爲之子也。定陶王宜爲嗣。褒、博皆如方進、根議。光獨以爲禮立嗣以親。中山王先帝之子

（註）詳拙著中國社會制度史第一冊「秦民族和楚民族的承繼」章第一節「秦民族的兄終弟及制及其向父子相承制的轉變」。

，帝親弟也，以尙書盤庚殷之及王爲比，中山王宜爲嗣。上以禮兄弟不相入廟，……遂立(定陶王)爲太子。」(前書孔光傳)

「春秋之義，立子以貴。……東海王陽，皇后之子，宜承大統。」(後書光武記)

從古代以血手相見的爭立與篡弒的社會裏面發展出來的嫡長子一支的繼承法(註)，至此遂確立爲建立皇儲的基本制度。建立時，皇帝臨殿，百官大會，赦罪人，賜民爲父後者爵。儀禮隆重，率以爲常。

皇太子有師傅，其制發達最早，春秋時各國官司中多可攷見。秦亦早已有之。史記商鞅用律，太子犯法，刑其師傅。至漢初叔孫通爲太子太傅，張良爲少傅，二傅秩皆二千石。百官表云：「太子太傅少傅，古官，屬官有太子門大夫(應劭曰：員五人，秩六百石)、庶子(應劭曰：員五人，秩六百石)、洗馬(張宴曰：員十六人，秩比謁者)、舍人。」西漢太傅位次太常。後漢太傅禮如師，不領官屬，而少傅主太子官屬。漢魏故事，太子於二傅執弟子禮，皆爲書，不曰令。少傅稱臣，而太傅不臣。(通攷)此外尙有太子宮官。百官表云：「詹事，秦官(臣瓚曰：茂陵書：詹事秩眞二千石)，掌皇后太子家(師古曰：皇后太子各置詹事，隨其所在以名)，屬官有太子率更、家令、丞、僕、中盾、衞率、廚廏長丞(張宴曰：太子稱家，故曰家令。臣瓚曰：茂陵中書：太子家令秩八百石。應劭曰：中盾主周衞徼道，秩四百石。如淳曰：漢儀注：衞率主門衞，秩千石。師古曰：掌知漏刻，故曰

(註)參看前揭書『宗法制度』章。

率更。自此以上，太子之官也）。」

東漢大率仍循西漢之制，太子率更令、太子家令、太子僕各一人，秩皆千石。又有太子庶子，無員，秩四百石。又太子可以自養賓客（如戾太子部勒賓客與丞相劉屈氂戰），自招師友（如惠帝爲太子招商山四皓）。其內職則有妃、良娣、孺子三等。後代因之，均有龐大的東宮制度。

第三章　後宮制度

後宮制度，可分爲兩部分：一是皇太后宮，一是皇后、夫人的後宮。二者均依附於皇帝而存在。但在君主專制和政令出於宮中的時代，二者對於政治均有絕大的影響。

如上第二節所說，皇位的繼承採取嫡長子一支的制度。依存於這個制度，於是有母后攝政之事發生。在這裏，古代法的作者梅因有很好的說明，他說：「（上略）據此權位的首長，不妨壽命超過他的長子，而長孫生來有繼承權的，不妨因年齡過稚不能擔負實在領導一羣的責任與不能擔負一羣事務執行的任務。在這樣的事例中，比較固定的社會，有一便利的方法，卽是把此冲年人置於一監護人之下，直到適宜於執權的年齡爲止。此監護人大抵皆屬宗親中的男子。但可注意的，像這樣偶然的狀態，乃係幾種稀有的事例的一種。於此，古代社會曾容許婦人執掌政權。這當然根於爲母的具有庇護其子的權利而來。在印度，一個主權者

的寡婦，可以用稚子的名義而代爲管理。」這不但古代的印度，實可適用於說明中國歷代母后攝政之所由來。而且在中國歷史上，母后不但可以攝政，且多超越攝政的範圍，進而至於繼承者已經長成而母后猶擅權專政，以致造成政變與禍亂的源泉。

在秦漢時代，母后的攝政以至專政，事例極多。如秦的宣太后，漢的呂太后、竇太后、傅太后等，大多攝政專權。當國統中絕，後嗣的選立與監護，皇太后權力最大。如惠帝崩，呂太后臨朝稱制，幽少帝於永巷，立常山王宏爲皇帝。（呂后紀）霍光廢昌邑王而立宣帝，係由太后詔可。（霍光傳）封爵策免大臣之事，太后亦有權干與。如呂太后之王諸呂，傅太后之侯傅商。（鄭崇傳）丞相竇嬰太尉田蚡與御史大夫趙綰等以失竇太后歡而免官放逐。（田蚡傳）丞相孔光大司空師丹等以失傅太后旨而遭免官。（鮑宣傳）於此可見太后的威權及其對於政治的影響。東漢如安帝以侯嗣孝和爲後，亦由太后策立。（安帝紀）臨朝攝政者尤多，後漢書皇后紀云：

「東京皇統屢絕，權歸女主，外立四帝，臨朝者六后。」

皇太后臨朝聽政，普通有一定的儀式。蔡邕獨斷云：「秦漢以來，少帝即位，后代而攝政，稱皇太后，詔不言制。」又云：「后攝政則后臨前殿朝羣臣，后東面，少帝西面。羣臣奏事上書皆爲兩通：一詣太后，一詣少帝。」然太后有時實超越上述儀則。如漢初呂太后即臨朝稱制，幾與皇帝無異。此種事例，在中國政制史上每代多見，而以清末慈禧太后擅政爲最後的結束。

皇太后有宮官，隨其所居宮名之不同而異其稱謂。如就西漢制度而論，初曰詹事。因皇太后居長信宮，則曰長信詹事。繼曰少府，則又有長信少府、長樂少府之稱。百官表云：「長信詹事，掌皇太后宮。景帝中六年，更名長信少府。平帝元始四年，更名長樂少府。」（注引張晏曰：「以太后所居宮為名也。居長信宮，則曰長信少府；居長樂宮，則曰長樂少府也。」）

詹事有時分置左右。（哀帝紀）又有中太僕（百官表：掌皇太后輿馬）、衞尉（百官表：長樂衞尉）諸官。

復次，是極龐大的后妃夫人制度，還是由古代父家長的一夫多妻制度所演變出來的奢侈事物。在先秦時代，我們可以看到貴族多妻制的盛行。其時因為要確定宗廟財產繼承者的身分，嫡庶妻妾之制，均已逐漸成立（註）。至秦併天下，王稱皇帝，皇帝之嫡配，則稱皇后。皇后之子立為皇太子。皇太子即帝位，則皇后乃進為皇太后。秦時皇后官有詹事，掌皇后家，屬官有中長秋、私府、永巷、倉、廄、祠祀、食官令長丞諸宦官。西漢成帝鴻嘉三年，省詹事官，並屬大長秋。大長秋，秦時曰將行（應劭曰：皇后卿也），景帝中六年，更名大長秋，或用中人，或用士人。（百官表）皇太后、皇后皆有食邑。皇后之下，尚有內職極多。秦并天下，宮備七國，爵列九品。（後漢書皇后紀）漢因秦之稱號，妾皆稱夫人，又有美人、良人、八子、七子、長使、少使之號，至武帝制倢伃、娙娥、傛華、充依，各有爵位。

（註）同前註。

（漢書外戚傳）元帝加昭儀之號，乃至掖庭三千，增級十四。（後書皇后紀）皇后與皇帝爲敵體。自昭儀以下，其位秩爵級如次：

昭儀位視丞相，爵比諸侯王
倢伃視上卿，比列侯
婕娥視中二千石，比關內侯
傛華視眞二千石，比大上造
美人視二千石，比少上造
八子視千石，比中更
充依視千石，比左更
七子視八百石，比右庶長
良人視八百石，比左庶長
長使視六百石，比五大夫
少使視四百石，比公乘
五官視三百石
順常視二百石
無涓、共和、娛靈、保林、良使、夜者，皆視百石

以上凡十四等，外有上家人子、中家人子，視有秩斗食。（並見外戚傳）至東漢光武減損後

宮，節約淫費。後漢書皇后紀云：

「光武中興，斵彫爲朴，六宮稱號唯皇后、貴人。貴人金印紫綬，俸不過粟數十斛。又置美人、宮人、采女三等，並無爵秩，歲時賞賜充給而已。」

秦漢的後宮制度大率如此。後代名號雖有變遷，然終不能越此規模。依附於後宮而在中國政治上發生重大影響的，則又有兩個事態：第一是通過皇太后或皇后的關係而有外戚，如秦的穰侯，漢初的諸呂，武昭時的霍氏，哀平時的王氏，或則專權，或則亂政。而西漢的國祚，終潛移於外戚王氏之手。東漢的梁氏竇氏，亦以外戚而專權亂政。當時雖有限制，如王舅不宜備九卿。（馮野王傳）建武制度，後宮之家，不得封侯與政。然終不能絕。第二是由於用閹寺侍役後宮而有宦官，因與人主親近，亦率常參政用事。秦二世以宦者趙高用事。漢則自武帝遊宴後宮，漸用宦者。宣元之世，中書謁者弘恭石顯用事。王莽亦用宦者，吏上封事，宦官左右開發。東漢以降，宮禁中悉用閹人，不復雜調他士。（宦者傳）由於外戚竇憲兄弟顯權不軌與皇帝衝突，於是宦者鄭衆，開始用事，終而至於閹宦秉權，與朝廷的公卿官僚，郡國的守相世族相鬬爭，結果有黨錮之禍，有中常侍張讓段珪等殺大將軍何進與袁紹等斬滅宦官之亂。（宦者傳又黨錮列傳）中央政權瓦解，地方割據形成，東漢的國祚，亦因此而絕。這是由皇帝的後宮而派生的兩個事物，即在秦漢以後的歷代政治上，有時仍然掀起極大的波瀾。

第四章　宗室

秦漢皇室的宗親，猶遵古習，謂之宗室。最初秦王的權力，頗被抑於宗室大臣和兄弟庶長。商鞅變法，制軍功爵級，宗室非有軍功論，不得屬籍。故秦世雖置宗正，掌皇室親族，但終秦之世，宗室沒有封土和權勢，其結果皇室以孤立而亡。漢興，懲秦之孤立，於是大封同姓子弟。下列記事云：

「海內初定，子弟少，激秦孤立無藩輔，故大封同姓以塡天下。」（前書高五王贊）

「高皇帝規土連城，布王子孫，是以支葉扶疏，異姓不得間也。」（同上燕刺王傳）

宗室的分封，最初確能屏藩皇室。故諸呂之亂，內以朱虛侯劉章和列侯功臣，外則以同姓關東諸王勢力的存在，極易撲滅。但後裔寖漸疏遠，中央皇室與地方諸王又發生衝突。如文帝時之淮南濟北，景帝時之吳楚七國，武帝時之淮南，都因與皇室政權衝突而致禍亂滅亡。故自西漢以至東漢，一方面重視宗室，自京畿以至郡國宗室，有宗正與宗師管理，有屬籍可稽，常有特殊之復除（如文帝四年復諸劉有屬籍家無所與，平帝元始元年詔宗室屬未盡而以罪絕者，復其屬，其爲吏舉廉佐史，補四百石）、賞賜（如賜金帛、牛酒、馬錢之類，極多見）。另一方面又有特殊之限制。如自漢興以後，宗室子弟，無得在公位者。（光武十王傳）又宗室不宜典三河。（劉歆傳）均爲限制之例。漢制對於宗室的大體方針，蓋欲除宗室於中

央顓權之弊，而使其在地方上成爲中央的藩輔。

總上所述，皇帝與宗室、外戚、宦官數者之間實有極錯綜的利害矛盾諸關係，終秦漢之世，在政治上表現得極其淸楚。卽至後代，亦莫不如是。（註）

（註）此節須與第三篇第二章第八節『宗正』及第四篇第一章『王國』參看。

第三篇　中央政府

秦漢中央政府以上篇所述君主爲最高行政首長，而以三公、諸卿、中朝官、尚書臺、司隸校尉、部刺史與特察使等職官組織之。三公、中朝諸官、與尚書令僕射諸曹，都可以說是君主的行政助理機關，或是從侍獻替的幕僚員職。諸卿係分行政務的機關。司隸校尉、部刺史與特察使則係中央派出的地方監察官吏。但這並不是固定不變的事物，隨時隨勢以至於因人因事均可以發生變化。由於許多變化事例的累積與沿襲，遂致逐漸轉變其性質。這在第一篇第三章裏面已經大體指明。茲篇所述，則就中央政府各種官司的組織職權及其沿革演變詳加分析，以明其具體發展的實況。

第一章　三公

第一節　總敘

在氏族社會裏面，由敬老尊老而有長老政治。周族的長老，爲三公。三公係太傅、太保、太師。保傅之職，權位極隆。先秦儒家典籍中亦均以此爲三公。春秋時，太傅、太保、太

師之職猶有存者。然當時各國政權已轉歸武士，重司徒、司馬、司空、冢宰、宗伯、司寇等六官，前此的氏族長老制逐漸沒落。戰國時，除楚大體仍沿用春秋舊制之外，三晉燕齊各國，多有丞相御史之官。主兵者則稱之爲尉，郡縣有都尉、校尉。秦多用三晉客卿，故當時中央最高實政官職，爲丞相御史大夫與太尉，卽淵源於三晉制度。在此時期，實又爲古代六官沒落之時期。通典言秦制云：『中央官職最高者爲丞相、太尉、御史大夫。太尉主五兵，丞相總百揆，又置御史大夫以貳於相。』此三官均爲實職高官。此三官在秦時卽有三公之名。（國策秦策云：『謂應侯曰：「趙亡，秦王王，武安君爲三公。」』）

漢因秦制，所謂三公，亦泛指丞相、太尉與御史大夫。故公孫弘以白衣爲丞相，史記則云公孫弘以春秋白衣爲天子三公。然秦與西漢均不過泛稱三公而已，其秩位並不相同。丞相掌丞天子，助理萬機，天下郡國文書計籍均上丞相府，由丞相課殿最上聞，實際是天子的最高的幕僚長。太尉職掌爲主兵，參議軍務，但軍令的頒佈與領兵發兵之權，則不在太尉。領兵者爲衞尉與中尉（執金吾），郡國則爲都尉。軍令與發兵均須天子符節，故太尉實際只是天子最高的軍事參謀。至於御史大夫，天子制詔率由其轉下丞相，可以說是天子的祕書。御史大夫又有典正法度之職。有兩丞：一曰御史丞，一曰御史中丞。中丞在殿中蘭臺掌圖籍祕書，熟悉法令，故其職掌殿中儀法，糾察朝官。御史大夫又爲侍御史之長。侍御史在殿下主郡國計籍方書，熟悉州郡之計，故又遣出監郡，而爲監御史。因此御史大夫的職位，亦爲天子最重要的幕僚，掌副丞相。丞相有缺，由御史大夫遷補。故秦漢（西漢）之制，兵務的參

決歸之太尉，政務的參決，屬於二府（即丞相府與御史府）。此三者均為天子與分行政務的九卿之間的職置，依政務的性質而論，都可以說是天子的幕僚。就其位秩而論，以丞相為最高，秩萬石，月俸六萬錢，率以列侯居位。太尉次之，後亦差與丞相等尊，亦多以列侯為之。御史大夫則為中二千石。下列記事說：

『（孝景三年周亞夫平吳楚反，）歸復置太尉官，五歲遷為丞相。』（史記周亞夫傳）

『魏其為相，將軍必為太尉：太尉，相等尊耳。』（漢書田蚡傳）

『故事：選郡國守相高第為中二千石，中二千石為御史大夫（按漢書卷一九注：御史大夫，秩中二千石），任職者為丞相。』（同上朱博傳）

『（薛）宣為少府，月餘，遂超御史大夫至丞相。』（同上王吉傳）

觀以上所述，可知秦漢之時，雖泛稱三公，但位秩不同，均參掌實際的政務軍務以佐理天子。這是從三晉發展出來的法家制度。但自武帝以至成帝，秦以來的所謂三公制度，遂開始轉變。轉變的原因，一是丞相、御史大夫、太尉實職的轉移，其次是儒家思想的擡頭。二者相互影響，而其制遂變。如尚書，自秦以後，不過掌通章奏。武宣漸加委任。元帝時尚書令中書令弘恭石顯等事任已重，有侍曹尚書主丞相御史事，二千石尚書主刺史二千石事，戶曹尚書主人庶上書事，主客尚書主外國四夷事。成帝加三公尚書，主斷獄事。東漢時期，有吏曹尚書主選舉。至此尚書臺事無不總。又御史大夫所領御史中丞與侍御史的監察職權，御史大夫轉官司空之後，由中丞率領侍御史出為外臺轉屬於少府。凡此皆以前丞相御史二府職事，

至是均分化轉移。復次，漢武開邊，用兵日久，而大將軍頗爲隆重。霍光以大將軍錄尚書事秉政，職位在丞相上。而太尉之實職，亦爲大將軍所移。實職既遷，儒家又倡言改制，故至成帝時，名實俱變。其時何武建言置三公官。漢書朱博傳云：

「古者民樸事約，國之輔佐，必得賢聖，然猶則天三光，備三公官，各有分職。今末俗文弊，政事繁多，宰相之材，不能及古，而丞相獨兼三公之事，所以久廢而不治也。宜建三公官，定九卿大夫之任，分職授政，以考功效。……於是上賜曲陽侯（王）根大司馬印綬，置官屬；罷驃騎將軍，以御史大夫何武爲大司空，封列侯：皆增奉如丞相，以備三公官也。」

漢書成帝紀綏和元年云：

「御史大夫爲大司空，封爲列侯。益大司馬大司空奉如丞相。」

漢書何武傳亦記武奏言『置三公官』，又云：『成帝欲修辟雍通三公官，卽改御史大夫爲大司空。』然武所言在當時頗以爲煩碎，不稱賢，而其效亦不略。故至哀帝之世，三公名稱又迭有更易。其時「議者多以爲古今異制，漢自天子之號下至佐史皆不同於古，而獨改三公，職事難分明，無益於治亂。」於是遂罷大司空，復御史大夫官。至元壽二年，又改丞相爲大司徒，御史大夫爲大司空，幷大司馬爲三公之官。下列記事說：

「（元壽二年五月）正三公官分職：大司馬衞將軍董賢爲大司馬，丞相孔光爲大司徒，御史大夫彭宣爲大司空，封長平侯。」（漢書哀帝紀）

「哀帝遂改丞相爲大司徒，復置大司空、大司馬焉。」（同上朱博傳）

「成帝改御史大夫爲司空，與大司馬、丞相是爲三公，皆宰相也。哀帝改丞相爲大司徒，亦爲宰相。」（通典一九）

三公實職既已轉移，官名之改換，均無當於實務。故光武中興，仍廢丞相與御史大夫，因哀平以來之制，以大司徒、大司空、大司馬爲三公。建武二十七年詔令大司徒與大司空二府去大，又改大司馬爲太尉。（後漢書光武紀）靈帝時復大司馬官與太尉並置。（同上靈帝紀）獻帝建安十三年罷三公官，置丞相、御史大夫。（同上獻帝紀）雖屢變其官稱，但實際政事轉歸臺閣，已不能復秦與西漢成帝以前之舊。又東漢時期，三公在名義上分部九卿：太尉公主天，部太常、衛尉、光祿勳。司徒公主人，部太僕、鴻臚、廷尉。司空公主地，部宗正、少府，司農。（通典二〇）然不過行文上下，受成而已。下列諸記事曾加以論列云：

「（光武皇帝）矯枉過直，政不任下，雖置三公，事歸臺閣。自此以來，三公之職，備員而已。」（後書仲長統傳）

「漢典舊事，丞相所請靡有不聽。今之三公雖當其名，而無其實，選舉誅賞，一由尙書。尙書見任重於三公，陵遲以來，其漸久矣。」（同上陳寵傳）

通典據此亦謂光武中興，「廢丞相與御史大夫，而以三司總理衆務。洎於叔世，事歸臺閣，論道之官，備員而已。」（通典一九）然三公由天子實際政務軍務的助理官變爲坐而論道協理陰陽的虛位，已始自西漢武帝以後。主要的原因固爲實職的遷移，但儒家思想和制度的擡

頭，亦有影響。當時大儒董仲舒之流莫不言陰陽五行災異之學，而又倡「屈民伸君，屈君伸天」之說，以爲天人之際相通，日食災變，均爲政治不修天以懲罰人主之象徵。在君主方面，則以大臣爲協理之官，於是以移過於下與代受害災之法，加之大臣。最初爲丞相。如漢故事，使尙書令賜丞相牛酒十石，養牛一，卽係令丞相代受害災的一種儀制；丞相受此，應卽日自殺而以病薨上聞。這其間實含君權與儒家思想制度發展過程中的一幕矛盾衝突的悲劇。在漢初的法令，本規定宰相之職爲「上佐天子，理陰陽，順四時，下遂萬物之宜，外鎭撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任職」（漢書王陵傳載陳平語）的抽象說法。自此以降，三公實職逐漸遷移，遂無不認三公爲宣美教化，典調陰陽，坐而論道之職了。下列諸漢時人有云：

「（丙）吉曰：「……宰相不親小事。……三公調和陰陽。」」（漢書丙吉傳）

「丞相（衡）、御史大夫（譚），位三公，典五常九德，以總方略，壹統類，廣教化，美風俗爲職。」（同上匡衡傳）

「夫三公者，朕之腹心也，輔善相過，匡率百僚，和合天下者也。」（同上師丹傳載哀帝詔）

「夫三公之得者何？曰司馬、司空、司徒也。司馬主天，司空主土，司徒主人。故陰陽不和，四時不節，星辰失度，災變非常，則責之司馬。山陵崩弛，川谷不通，五穀不植，草木不茂，則責之司空。人道不和，國多盜賊，民怨其上，則責之司徒。故三公典其職，憂

其分，舉其辨，明其得，此之謂三公之事。』」（續漢志二四注引韓詩外傳）

三公既典此事無不總的空虛職責，而又須為天子分憂，故丞相翟方進以代受告災而死（本傳）御史大夫尹忠以河決小憂職自殺（成帝紀建始四年）。後此死殺三公之事雖未復見，但以上述職責被責問而策免者頗多。如哀帝時師丹、何武以大司空，孔光以丞相均遭策免。王莽時藉此以策免三公者，尤為頻數。東漢初期罕見，安帝時遂有同時策免三公之事。通考云：『（三公）蓋以九卿為之，若天地災變，則皆策免，自太尉徐防始焉。』此種策免三公之制，一直遵行至魏黃初二年始廢。（詳下第三冊）

三公大體雖以尊隆虛位，但其參決朝政與諫議之職，終秦漢之世，猶未盡替。東漢以前，丞相或司徒府有四出門，有百官朝會殿，隨時聽事。大事天子則臨與丞相決事，是為外朝。東漢明帝雖但為東西門，但議政之制未廢。（詳下節）至魏晉以降，此職亦轉歸內朝之諫議大夫與給事中而成為門下省。又西漢以下，三公本職雖成虛位，但如以三公及上公太傅一類之官而錄尚書事，則亦實總朝政。（詳下數節又下第四章尚書臺第三節錄尚書事）三公職虛而位尊，天子禮遇極隆，朝臣見三公皆拜。後漢書陳寵傳云：

『三公稱曰冢宰，王者待以殊敬。在輿為下，御坐為起。入見參對而議政事，出則監察而董是非。』

通考四八云：

『漢制三公不與盜賊，若領兵入見，皆交戟叉頸而前。朝臣見三公皆拜。天子御坐即位，

在輿爲下。凡拜公，天子臨軒，六百石以上悉會，直事卿贊拜，御史授印綬，公三讓然後受。……凡國有大造大疑，（太尉）則與司徒司空通而論之；國有過事，與二公通諫諍之。」

獻帝建安九年，「賜三公已下金帛各有差，自是三年一賜，以爲常制。」（本紀）此禮遇，皆於三公有特隆之制。三公代表天地人，實爲儒家政治思想和制度的一個象徵。

第二節　丞相（司徒）

在第一册中，已經指出了六國時相的發展，當時曰相宰，曰相國，曰丞相，或單曰相，有時均爲同實異名。三晉與燕，丞相之名習見。故漢官儀云：「相國丞相，皆六國時官。」秦制多淵源三晉，初亦僅稱曰相。國策秦策記：「衞鞅亡魏入秦，孝公以爲相，封之於商，號曰商君。」是官爲相、爵爲列侯。六國時丞相多以列侯爲之，至漢猶承其制。秦武王二年，有左右丞相之置：

「（武王二年，）初置丞相，樗里疾、甘茂爲左右丞相。」（史記秦本紀）

「秦惠王卒，太子武王立，逐張儀魏章而以樗里子甘茂爲左右丞相。」（同上樗里子傳。按：文云「逐張儀魏章而以樗里子甘茂爲左右丞相」，有前後替代之勢，疑前此已有左右之置，特至此而又有人事之更換而已。）

左右丞相之制，先秦而行之者則有齊國。齊景時崔杼爲右相，慶封爲左相，旋慶封以相

國尊權。（史記齊太公世家）其後闞止與田成又並爲左右相而相鬬爭。（史記田完世家）秦自武王以下多行左右丞相之制。如秦刻石云：「丞相隗林，丞相王綰。」又云：「丞相臣斯，臣去疾。」列兩丞相，實卽左右。故史記秦本紀三十七年云：「始皇出游，左丞相斯從，右丞相去疾守。」是置左右則以左爲上。有時加尊丞相，則又進號爲相國。如以丞相呂不韋爲相國是。（史記呂不韋傳）至秦二世以中官宦者爲之，則又有中丞相之稱。史記李斯列傳云：「李斯已死，二世拜高爲中丞相，事無大小，輒決於高。」趙高係宦者，始皇時舉爲中車府令，後兼行符璽令事。始皇崩，高與李斯矯詔立胡亥。二世卽位，高遷郎中令，譖李斯死之，遂拜中丞相。「中」爲中官宦者之稱，以高宦者，故於丞相官稱冠中字，而其所職與丞相不異。丞相本爲天子政務助理之官，具幕僚的性質，故有時分置左右，有時或僅置一人，有時或進拜丞相爲相國，均與實際政務執行無大妨礙。

漢因秦制，大體無殊，惟置左右時，則以右爲尊，與秦制以左爲上者有別：

「上（高祖）已聞淮陰侯誅，使使拜丞相何爲相國。」（史記蕭相國傳）

「（呂后七年十一月，）太后欲廢王陵，乃拜爲帝太傅，奪之相權。王陵遂病免歸。迺以左丞相平爲右丞相，以辟陽侯審食其爲左丞相。左丞相不治事，令監宮中如郎中令，食其以故得幸太后，常用事，公卿皆因而決事。」（史記呂后本紀）

「太尉（周勃）爲右丞相，位第一；平徙爲左丞相，位第二。」（漢書陳平傳）

「孝文皇帝既益明習國家，朝而問右丞相曰：「天下一歲決獄幾何？」勃謝曰：「不知。」

」問：「天下一歲錢穀出入幾何？」勃又謝不知，汗出沾背，愧不能對。於是上問左丞相平，平對曰：「有主者。」上曰：「主者謂誰？」平曰：「陛下即問決獄，責廷尉；問錢穀，責治粟內史。」上曰：「苟各有主者，而君所主者何事也？」平曰：「陛下不知其駑下，使待罪宰相。宰相者，上佐天子理陰陽，順四時，下齊萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職焉。」孝文帝乃稱善，右丞相大慚。……於是絳侯自知其能不如平遠矣。居頃之，絳侯謝病請免相，陳平專爲一丞相。」（史記陳丞相世家）

「（文帝元年）人或說右丞相曰：「君本誅諸呂，迎代王；今又矜其功，受上賞，處尊位，禍且及身。」右丞相勃乃謝病免罷，左丞相平專爲丞相。」（同上孝文紀）

「（武帝征和二年詔：）其以涿郡太守屈氂爲左丞相，分丞相長史爲兩府，以待天下之選。」（漢書劉屈氂傳）

觀上列所舉記事，丞相爲天子幕僚的性質可以概見。漢書百官表記秦至西漢時之沿革有云：「相國丞相皆秦官，金印紫綬，掌丞天子，助理萬機。秦有左右。高帝即位，置一丞相。十一年更名相國，綠綬。孝惠高后置左右丞相。文帝二年，復置一丞相，有兩長史，秩千石。哀帝元壽二年，更名大司徒。」

東漢初因哀帝以來之制。建武二十七年詔分二府去大，單曰司徒。其後獻帝初，司徒之外，又有相國。（董卓曾由太尉進爲相國，見後書本傳。）建安十三年復置丞相（魏武居之）。凡此皆末世的亂制，非復尋常人臣職位。（詳第三册）通典卷一九云：

「漢置丞相，嘗置相國，或左右丞相，尋復舊。成帝改御史大夫爲司空，與大司馬、丞相是爲三公，並宰相也。哀帝改丞相爲大司徒，亦爲宰相。後漢以太尉、司徒、司空爲宰相。獻帝復置丞相，而以曹公居之，又有相國。……魏晉以來，相國丞相多非尋常人臣之職。」

這其間的變遷，表面上是名位的因革，但其實質則極不相同。丞相、御史大夫職權的轉移，尚書臺的發展，與大將軍、太傅、太尉錄尚書事的諸種錯綜關係，使君主與分行政務的九卿之間這一層參決政事、出納詔命、敷掌章奏計籍、參掌選舉任用的幕僚職權，成爲多種的形態。我們不能牽拘名位，要從實職的轉移和變化，來看這中間的政權運用，纔能明白中央政權構成的實質。茲分別敍述丞相具體的主要的職權及其變遷如次：

（一）總領百官奏事——衞宏漢舊云：「丞相初置吏員十五人，皆六百石，分爲東西曹。……西曹六人：其五人往來白事東廂，爲侍中；一人留府曰西曹，領百官奏事。」又國有大事或吏民上書之切要者，天子常下其議於丞相御史大夫，而由丞相集議領銜奏事。如秦始皇二十六年初幷天下，令丞相御史大夫議帝號，由丞相王綰、御史大夫馮刼與博士集議後，領銜上奏。（史記秦始皇本紀）西漢迎立代王，由丞相陳平領銜上議。（漢書文帝紀）孝景帝宣帝卽位，詔丞相列侯二千石禮官博士議孝文帝廟舞與孝武帝廟樂，亦由丞相領銜上議或領銜劾奏。（景帝紀又夏侯勝傳）蓋總領百官奏事與參決之權，自秦以至西漢，莫不歸於丞相。漢時尚書令丞不過在禁中掌通章奏而已，事皆決丞相府。武帝以後章奏的拆讀與審議屏

抑之權轉歸尙書。丞相有過，反由尙書問狀劾奏。（詳下尙書臺章）丞相總領奏事的實權遂替，但仍存虛銜。如昌邑王淫亂，霍光與羣臣連名奏王，尙書令讀奏曰：「丞相臣敞，大司馬大將軍臣光，車騎將軍臣安世……」猶以丞相領銜。其時尙書雖已操持實權，而位秩尙未隆重，故實際總領百官奏事與參決之權，歸於領、錄尙書之手。如西漢霍光以大將軍錄尙書事，王鳳以大司馬領尙書事，後漢趙憙、鄧彪以太傅，牟融、徐防以太尉錄尙書事，均總領百官奏事參決朝政。其不領錄尙書者，雖居三公或上公之位，特皆虛位而已。這是秦漢丞相職權的第一個大變化。

（二）總領郡國上計與考課——六國時，地方上計已有轉歸相府的趨勢。如靖郭君爲齊相，齊王厭五官之計，以與靖郭君。至秦則天下圖書計籍，四方文書，均在丞相與御史二府。高祖入關，蕭何先入收秦丞相御史律令圖籍藏之，以此具知天下阨塞，戶口多少，強弱之處，民所疾苦。（史記蕭相國世家又張蒼傳）漢因秦制，中二千石之考績功課與郡國上計，無不總於兩府，大抵由丞相總領，御史大夫稽察。下列記事說：

「（張蒼）明習天下圖書計籍，又善用算律歷，故令蒼以列侯居相府，領主郡國上計者。」（漢書張蒼傳）

「歲竟，丞相課其殿最，奏行賞罰。」（同上丙吉傳）

「竊見丞相請中二千石、博士，雜問郡國上計、長吏、守、丞爲民興利除害成大化，條其對。」（同上黃霸傳）

「（地節四年）詔令郡國歲上繫囚以掠笞若瘐死者，所坐名縣爵里，丞相御史課殿最以聞。」（同上本紀）

「（宣）爲左馮翊，……姦軌絕息，辭訟者歷年不至丞相府。……（谷永薦薛宣疏曰：）宣考績功課，簡在兩府，不敢過稱。」（同上薛宣傳）

「衡位三公（時爲丞相），輔國政，知郡實，正國界。」（同上匡衡傳）

但自武帝以至成帝，尚書諸曹發展。尚書分曹，通掌圖書祕記章奏之事而又各分其任：常侍曹主丞相御史公卿事，二千石曹主刺史郡國事，民曹主吏民上書事，主客曹主外國夷狄事，三公曹主斷獄。東漢光武，以三公曹主歲盡考課諸州郡事，改常侍曹爲吏曹，主選舉祠祀事，民曹主繕修功作鹽池園苑事，客曹主護羌胡朝賀事，二千石曹主辭訟事，中都官曹主水火盜賊事。這時不但丞相御史的實職轉歸尚書諸曹，即九卿列卿之職，亦逐漸爲諸曹所管。實質已變，然其空存之職文與儀式，則仍有存在。如丞相改爲司徒之後，東漢時仍有受計考課之職。續漢志二四云：

「司徒公一人。（本注曰：）掌人民事。凡教民孝悌遜順謙讓養生送死之事，則議其制。凡四方民事功課，歲盡則奏其殿最，而行賞罰。」

後漢書趙壹傳云：

「是時司徒袁逢受計，計吏數百人皆拜伏庭中，莫敢仰視。」

凡此皆空虛之尊榮，受成之職事而已。

（三）選用與賞罰——六國時，相已爲百官之長，約束羣吏，執行賞罰。荀子王霸云：

「相者，論列百官之長，要百官之聽，以飾朝廷臣下百吏之分，度其功勞，論其賞慶，歲終奉其成功，以效於君，當則可，不當則廢。」此與上述一、二兩項相同，知六國時丞相的職權大率已普遍如此。但君權發展，相的此種職權，在原則上本爲君主所授予，相不過助理，而非政權的主體。故署置官吏之權，依法應歸君主，相若丞相爲之，即爲專擅。六國時此種權職，已成君主與相若丞相間之衝突。韓非子孤憤云：「相室剖符，此人臣之所以譎主便私也。」顧廣圻注云：「相室家臣也，剖符言得專授人官，與之剖符也。」其時秦之相國，任官署吏之權似亦極大。國策秦策云：

「其令邑中，自斗食以上至尉內史及王左右，有非相國之人者乎？」

丞相本依君權的發達以家臣地位生長出來，但其權勢至此程度，則又與君權背馳。漢因之，丞相仍有極大的選署之權，但更顯然與君權衝突。如漢書田蚡傳云：

「當是時（按蚡武帝時爲丞相），丞相入奏事，語移日，所言皆聽。薦人或起家至二千石，權移主上。上迺曰：「君除吏盡未？吾亦欲除吏。」」

武帝時公孫弘爲丞相，董仲舒致書以開求賢之路，廣選舉之門，考察官吏，留心署置爲言，其後公孫弘遂開東閣客館，以招天下之士。其書云：

「仲舒竊見宰職任天下之重，羣心所歸。惟須賢佐以成聖化，願君侯大開蕭相國求賢之路，廣選舉之門。旣得其人，接以周公下士之意。卽奇偉隱世異倫之人，各思竭愚，歸往聖

德，英俊滿朝，百能具備。」

又云：

「扶衰止姦，本在吏耳。宜考察天下領民之吏，留心署置，以明消滅邪枉之迹，使百姓各安其產業。」（以上看漢書董仲舒及公孫弘傳）

據此可知自秦漢以來，丞相選署之權極大，過度龐大的結果，自然與君權衝突。故黃霸爲丞相薦史高爲太尉，宣帝遣尙書責問。黃霸傳云：

「將相之任，朕之任也。侍中樂陵侯（史）高帷幄近臣，朕之所親，君何越職而舉之？」（漢書黃霸傳）

圖書律令與上計考課既總歸丞相府，故一方面有選署之權，一方面有劾案與執行刑罰之權。如田蚡爲丞相，劾灌夫罵座不敬。後又以灌夫家潁川，民苦之，請案驗，上曰：「此丞相事，何請？」（田蚡傳）申屠嘉爲丞相，內史鼂錯有罪，奏請誅，未准，怒謂長史曰：「吾當先斬以聞，迺先請，固誤。」（鼂錯傳）又文帝十三年遣丞相史出刺，并督察御史。（通典十四）魏相爲丞相，敕掾史案事郡國及休告從家。（魏相傳）凡此皆丞相奉行選舉誅賞的實例。尙書臺發展，選舉誅賞一由尙書，有時以丞相之尊，反受制於尙書了。陳樹鏞漢官問答云：

「太臣有罪，則尙書劾之。（王章傳）天子責問大臣，則尙書受辭。（黃霸王嘉傳）選第中二千石，則使尙書定其高下。（馮野王傳）吏追捕有功，則上名尙書，因錄用之。（張

敞傳）刺史奏事京師，則見尙書。（陳遵傳）」

實權既移，而居位者，又或優游以崇養虛名，而其職遂愈趨空虛了：

「吉曰：「夫以三公之府有案吏之名，吾竊陋焉。」後人代吉因爲故事，公府不案吏，自吉始。」（前書丙吉傳）

「舊丞相、御史親治職事，唯丙吉以年老優游，不案吏罪。於是宰輔習爲常俗，更共罔養以崇虛名，或未曉其職，便復遷徙，誠非建官賦祿之意。」（後書馬援傳）

「宣爲相府辭訟，例不滿萬錢，不爲移書。後皆遵用薛侯故事。然官屬譏其煩碎，無大體，不稱賢也。」（前書薛宣傳）

（四）封駁與諫諍——律令圖書既歸丞相掌管，而詔書又均經丞相府轉下分行政務機關，故詔令有不合律或非制者，丞相有封駁諫諍之權。如高后欲王諸呂，王陵廷爭。景帝將侯王信，周亞夫犯色。而哀帝時王嘉爲丞相且有封還詔書之舉。

『（哀帝）下丞相御史益封賢（董賢）二千戶，及賜孔鄉侯、汝昌侯、陽新侯國，嘉封還詔書。』（漢書王嘉傳）

這種職權是依據於執掌律令和收發詔令的職責而來的。當時詔令，或由御史大夫下丞相。如高帝十一年求賢詔，「御史大夫昌下相國，相國酇侯下諸侯王，御史中執法下郡守。」（高帝紀）武帝元狩六年詔，「御史大夫湯下丞相，丞相下中二千石，中二千石下郡太守諸侯相。」（三王世家）或直下丞相，或並下丞相御史及太尉。如「制詔丞相」（丙吉傳），「制

詔丞相御史」（李尋傳、毋將隆傳），「制詔丞相、太尉、御史大夫」，「制詔丞相大司空」（文紀）。其餘單曰「制詔御史」者，殆無不經由丞相府。至後漢其制遂變。三公並立，詔書分下三公，丞相管下詔書的職權分化。如元嘉三年三月壬寅詔書，由「司徒、司空下魯相」。（孔廟置百石卒史碑）尙書權大，詔書由尙書直下，不關三公。如光和四年八月丁丑詔書由「尙書令下太常，太常耽丞敏下常山相」。（無極山碑）又自宣元以降，率以明習文晋法令居尙書之職。自東漢光武以侯霸爲尙書令，圖書律令轉歸尙書臺掌管。至此所謂丞相的封駁之權，遂無所施。其後中朝官的侍中諫議大夫逐漸發展，魏晉以降門下省形成，封駁與諫議之權遂轉入於門下省了。

（五）朝議之主持——六國時，朝議大抵已有中朝外朝之分，郎中諸官爲中朝，相以下爲外朝，兩者互相維制。故韓非子云：「國無臣者，豈郎中虛，而朝臣少哉？羣臣持祿養交，行私道而不效公忠。」又國策韓策記段產謂新城君云：「令臣處郎中，能無議君於王，而不能令人毋議臣於君，願君察之也。」這種記事，似是說明當時已有中朝外朝之制。至漢則中朝外朝之制記載明顯，漢書劉輔傳「中朝」注引孟康曰：

「中朝，內朝也。大司馬、左右前後將軍、侍中、散騎諸吏爲中朝，丞相以下至六百石爲外朝。」

續漢志二四注云：

「周禮有外朝。干寶注曰：禮，司徒府中有百官朝會殿，天子與丞相決大事，是外朝之存

者。」

秦至西漢，實際參決朝政的是丞相所主持的外朝，丞相所請，靡有不聽。但同時因爲丞相的權勢發展過度，君主收其權於宮省，於是領錄尚書事參決於內，而丞相之權遂移，且進而有以中朝朝議制壓抑外朝丞相之事，如：

「司隸校尉涓勳，奏言丞相請遣掾史，以宰士督察天子奉使命大夫，甚誖逆順之理，願下中朝特進列侯將軍以下，正國法度。議者以爲丞相掾，不宜移書督趣司隸。」（前書翟方進傳）

「丞相王嘉薦故廷尉梁相等，尙書劾奏嘉言事恣意，迷國罔上不道，下將軍中朝者議。」（同上龔遂傳）

觀此可知丞相主持朝議參決大政之權，不但轉歸尙書中朝，卽丞相本身亦受裁制。其後三公分立，外朝朝會的規範也縮小了。續漢志二四注云：

「丞相舊位在長安時，有四出門，隨時聽事。明帝東京本欲依之，迫於太尉、司空，但爲東西門耳。每國有大事，天子車駕親幸其殿；殿西王侯以下，更衣倂存。」

以上所說數端，係丞相的重要實職及其轉移的概況。至於說到丞相職權的虛文，則自西漢宣元以後，所言尙無所不包，如：

「丞相者，朕之股肱，所與共承宗廟，統理海內，輔朕之不逮，以治天下也。朕既不明，災異重仍，日月無光，山崩河決，五星失行，是章朕之不德，而股肱之不良也。……君秉

社稷之重，總百僚之任，上無以匡朕之闕，下不能綏安百姓。」（同上孔光傳哀帝策免詔文）

「夫三公者，朕之腹心也，輔善相過，匡率百僚，和合天下者也。」（同上師丹傳哀帝詔）

「天鑒在上，仁德是興，乃立司徒，亂茲黎蒸。芒芒庶域，率土祁祁，人具爾瞻，四方是維。……恪恭爾職，以勤王機。敬敷五教，九德咸事，嗇民用章，黔甿是富。無曰余恃，忘於爾輔，無曰余聖，以忽執政；匪用其良，乃荒厥命，庶績不怡，疚於爾祿。」（全後漢文崔駰司徒箴）

類此均係虛文，表面上無所不總，而實則一無所總，不過是一個隨陰陽順逆而進退的象徵罷了。至於漢末魏武所居的丞相，其本身是政權的本體，非復人臣之職，性質是與此不同的。

又自六國以來，相位大概多以列侯居之。國策記張孟談云：「故貴爲列侯者，不令居相位，」實可反證當時列侯事實上多居相位。秦則商鞅入秦爲相，封於商曰商君，至漢率用列侯居之，蓋仍爲秦與六國以來之遺制。武帝時，公孫弘起自白衣，爲丞相後始封平津侯，其後遂以爲常，惟封邑例不過千戶。下列記事云：

「元朔中，公孫弘代薛澤爲丞相。先是漢常以列侯爲丞相，唯弘無爵，上於是下詔曰：「……其以高成之平津鄉，戶六百五十，封丞相弘爲平津侯。」其後以爲故事。至丞相封，

自弘始也。」（前書公孫弘傳）

「孝武元功宿將略盡。會上亦興文學，進拔幽隱，公孫弘自海瀕而登宰相，於是寵以列侯之爵。自是之後，宰相畢侯矣。」（同上恩澤侯表）

「博爲相，封陽鄉侯，食邑二千戶。博上書讓曰：「故事：封丞相不滿千戶，而獨臣過制，誠慙懼，願還千戶。」上許焉。」（同上朱博傳）

「平當爲御史大夫至丞相，以冬月賜爵關內侯。」（同上本傳，以上西漢會要三十四）

西漢列侯封戶極多（詳第四篇第二章），至公孫弘爲丞相受封，不過千戶，至平當則僅爵關內侯，丞相之封戶實已逐漸減少。東漢封戶一般均極狹小，而三公職虛備位，故封地之制亦相隨而廢。袁夢麟東漢會要一七云：

「漢初丞相選用列侯。至武帝用公孫弘，起自疏遠，未有爵邑，於是封平津侯。丞相封侯自此始。光武中興，仍前制。伏湛代鄧禹爲大司徒，封陽都侯。湛免以侯霸代之，止封關內侯，凡歷九年而薨。帝始下詔曰：「漢家舊制，丞相拜日，封爲列侯。……」因追封霸爲則鄉侯。其比西京之制。」（予按：以平當爲丞相賜爵關內侯之事而論，知止封關內侯之制，西京末期已然矣。）雖未鐫削，亦淹緩矣。自是之後，位三公者皆不復有茅土之封。惟靈帝初陳蕃爲太傅錄尚書事，竇太后詔封爲高鄉侯，蕃固辭不受，自是宰相封侯之制遂廢。」

丞相禮遇隆重。有時於元勳有特別優禮，如蕭何賜劍履上殿，入朝不趨，事奏不名。此

種殊禮，其後往往成爲權臣僭越的一種儀制。又丞相進見，御坐爲起，在輿爲下。丞相疾病，似須仍居府中。府中百官朝會殿有東西南北四門，天子親至問疾，從西門入，薨後移居第中，尙有親往弔唁之禮。漢書翟方進傳注云：「丞相有疾，皇帝法駕親至問疾，從西門入。卽薨移居第中，車駕往弔，賜棺、棺斂具，贈錢葬地，葬日公卿以下會葬焉。」因丞相之位過太隆，故又形成「將相不辱」與「將相不對理陳冤」的習慣。凡詔丞相詣廷尉詔獄，受詔卽須引決自裁。此實亦古制刑不上大夫的遺習。（參看漢書王嘉傳）

丞相的重要佐官，則有長史、司直，外此有諸曹掾屬，玆分述如下：

（一）長史——百官表云：「有兩長史，秩千石。」（漢書張湯傳：丞相有三長史。）續漢志云：「長史一人，秩千石。」漢末魏武爲丞相時則置左右長史二人，秩千石，第六品，署諸曹事。蓋自秦漢以降，「長史爲諸史之長，職無不監。」（通考）故丞相有事，率常交付或屬召長史，如：

「（丞相申屠嘉奏誅內史鼂錯未准，）罷朝，因怒謂長史曰：「吾當先斬以聞，迺先請，固誤。」」（前書鼂錯傳）

「丞相曰：「使君所言公事，之曹與長史掾議之，吾且奏之。」」（同上爰盎傳）

「（丞相田蚡）召長史曰：「今日召宗室有詔，劾灌夫罵坐不敬。」」（同上田蚡傳）

觀此可知長史爲助佐丞相，署理諸曹之職。

（二）司直——百官表云：「武帝元狩五年，初置司直，秩比二千石，掌佐丞相，舉不

決。」司直的監察檢舉之權極大，位在司隸校尉之上，有所會居中二千石前。漢書翟方進傳云：

「故事：司隸校尉，位在司直下，初除，謁兩府，其有所會，居中二千石前，與司直並迎丞相御史。」

同書鮑宣傳記宣上書有云：

「龔勝爲司直，郡國皆愼選舉，三輔委輸官不敢爲姦，可大委任也。」

東漢光武即位，依武帝故事，置司徒司直，助督錄諸州。建武十一年省。（據續漢志百官志，又後漢書光武紀注引漢官儀：建武十一年四月丁卯，省大司徒司直官。）獻帝建安八年，復置司直，不屬司徒，轉隸魏武丞相府中，掌督中都官，不領諸州。九年詔司直比司隸校尉，坐同席，在上，假傳，置從事三人，書佐四人。（據後漢書獻帝紀又獻帝起居注）此則又近乎西京漢武以後之舊制了。

（三）諸曹掾屬——諸曹掾屬均係丞相幕僚，由丞相辟除。丞相課最掾屬，又可察舉於朝，其遷除極易。西漢丞相職權未替之時，掾屬多至三百餘人。（翟方進傳）東漢丞相職權一方面分化，一方面縮小，故掾屬銳減至三十餘人。（續漢志）漢末魏武爲丞相，府掾又復龐大，然其性質不同。茲將西漢至東漢重要曹名掾吏之可考者，列表如次：

掾屬名稱	職權與秩次	備考

官名	說明	出處
丞相徵事	漢儀注：「徵事，比六百石。」	功臣表：「任宮以故丞相徵事，手捕反者。」又魏志邴原傳：「建安十五年，置徵事二人。」
丞相史	漢舊儀注：「秩四百石。」	西漢會要三一
丞相少史	漢儀注：「武帝又置丞相少史，秩四百石。」	同右
東曹掾屬令史	東曹典選舉，掾一人，比四百石，屬一人，比二百石，下有令史。宋志謂「太祖因漢制置，」以此上推，兩漢大率已有此制。	前書嚴延年傳：「父爲東曹掾。」又丙吉傳：「召東曹案邊長吏瑣科，條其人。」
西曹掾屬令史	西漢會要：「蕭由爲丞相西曹掾。丙吉傳：西曹主吏。」按兩漢西曹掾屬令史之職置，當與東曹同。	通考云：「舊有東西曹，自魏武大軍返鄴，乃省西曹。」三國職官表：「西曹屬一人，比二百石，……典選舉，太祖因漢制置掾屬，建安二十二年省。（毛玠傳）」
集曹掾	前書匡衡傳云：「主簿陸賜故居奏曹，習事曉知國界，署集曹掾，明治計時。」	當亦有屬，如魏咸熙元年置，掾一人，比三百石，屬一人，比二百石。（宋志）漢時無考。

奏曹	同右：「主簿陸賜故居奏曹。」按宋志：「奏曹主奏議事，」漢時所職當同。	
議曹	主謀議	前書翟方進傳：李尋曾爲議曹。
主簿	省錄衆事。按孫寶傳云：「兩府高士，俗不爲主簿。」是府職中之煩雜者也。	前書匡衡傳：「主簿陸賜故居奏曹。」三國職官表：「主簿四人，省錄衆事，太祖爲漢相時置。」
戶曹	宋志：「戶曹掾一人，比三百石，屬二人，二百石，主民戶、祠祀、農桑，太祖因漢制置。」	按西漢時計相實亦掌戶曹之事，其時太尉府無此曹屬。東漢時則太尉府有戶曹，蓋分立三公後職有分合，至太祖時，又復歸丞相府也。
兵曹	宋志：「兵曹掾一人，比三百石，屬一人，二百石，主兵事，太祖因漢制置。」	按東漢時太尉府有兵曹。
侍曹		前書陳遵傳
辭曹	主辭訟事	按西漢時，決獄、辭訟、錢穀、盜賊

<table>
<tr><td>法曹</td><td>主郵驛科程事</td><td rowspan="5">、罪法諸務，中二千石九卿以及郡守均須上簿計至丞相府。上述諸曹均應有之，且均只能劉丞相府。東漢三公分部九卿，司徒統部太僕、廷尉、大鴻臚，則辭曹、賊曹、決曹應在司徒府；司空統部宗正、大司農、少府，則金曹、倉曹應在司空府，而續漢志所記，則均在太尉府。蓋太尉在東漢有待殊之發展。至曹魏時，則又均歸丞相府矣。詳下第三册。</td></tr>
<tr><td>賊曹</td><td>主盜賊事</td></tr>
<tr><td>決曹</td><td>主罪法</td></tr>
<tr><td>金曹</td><td>主貨幣鹽鐵事</td></tr>
<tr><td>倉曹</td><td>主倉穀事</td></tr>
<tr><td>大車屬</td><td></td><td>前書鄭崇傳：爲丞相大車屬。</td></tr>
<tr><td>從事吏</td><td>前書匡衡傳：「遣從史之僮取田租。」張禹傳：「禹以丞相退，休罷就第，以列侯朝朔望，位特進，見禮如丞相，置從事吏五人。」疑從史即從事吏，係丞相私人服事之吏。</td><td></td></tr>
<tr><td>計相（主計）</td><td>主郡國上計者</td><td>史記張蒼傳又前書張蒼傳</td></tr>
<tr><td>令史</td><td>秩二百石</td><td>宋志云：「漢儀有丞相令史，令史蓋前漢官也。」</td></tr>
</table>

漢初辟舉掾史，皆上言之，故有秩比命士，其所不言，則爲百石屬。其後皆自辟除，故通爲百石。（續漢志）後漢三府均盛行辟舉，三府長史職任頗重，長史下之掾屬以東西曹爲右曹，均有正副秩次。下列記事云：

「太尉、司徒、司空長史，秩比千石，號爲毗佐三公，助成鼎位。」（應劭漢官儀）

「東西曹掾比四百石，餘掾比三百石，屬比二百石，正曰掾，副曰屬。」（前書翟方進傳注引漢儀注）

西漢時，掾屬的除署，或以功次，或以察舉，有一定之次，尙未見有混亂形態。至東漢，則一方面有「三府掾屬，過限未除」的亂象，另一方面則又有獵等超遷之弊。崔寔政論云：「三府掾屬，位卑職重，及其取官，又多超卓，或期月而至州郡，或數年而至公卿。」秦漢政制至此，蓋已趨於敗壞之途了。

第三節　太尉（司馬）

以尉名主兵之官，在古代爲晉國之制。其時有中軍尉、上軍尉、下軍尉。至三晉時則有都尉、校尉、持節尉等號。餘國罕見。此在第一册中已經詳說。至秦制淵源於三晉制度，則中央置太尉（亦曰國尉），郡有都尉（郡尉），縣有縣尉，成爲一個兵制的系列。漢因秦制，亦置太尉官。然自西漢以至東漢，省置無恆，官名屢易。武帝時改爲大司馬，東漢光武復改大司馬爲太尉，靈帝以後則大司馬與太尉並置。漢書百官表云：

太尉，秦官，金印紫綬，掌武事。高帝二年，太尉長安侯盧綰。五年罷太尉官。十一年周勃爲太尉，攻代後官省。（史記將相表）惠帝六年，置太尉，以勃爲太尉。（史記世家漢書本傳均云在六年，功臣表、將相表則云在高后四年。）孝文三年，罷太尉官，屬丞相。孝景三年，置太尉官，七年，罷太尉官。孝武建元元年，置太尉，二年，罷太尉官。元狩四年，初置大司馬，以冠將軍之號。宣帝地節三年，置大司馬，不冠將軍，亦無印綬官屬。成帝綏和元年，初賜大司馬金印紫綬，置官屬，祿比丞相，去將軍。哀帝建平二年，復去大司馬印綬官屬，冠將軍如故。元壽二年，復賜大司馬印綬，置官屬，去將軍，位在司徒上，有長史，秩千石。」

通考四八云：「後漢建武二十七年，復舊名爲太尉公。每帝初即位，多與太傅同錄尙書事。」又云：「靈帝末，以劉虞爲大司馬，而太尉如故。自此而太尉與大司馬始並置矣。」就這些概括的敍述，我們還不能明瞭太尉職權的本質及其實際的演變。因此，必進而加以具體分析。

關於太尉的職權，百官表云：「掌武事。」漢官儀云：「三司之職，司馬主兵。」續漢志太尉職文云：「掌四方兵事功課，歲盡則奏其殿最，而行賞罰。」所謂掌武事、主兵、與掌四方兵事，實際上只是軍事參謀，與一部分軍政的職務。在西漢時代，太尉官屬極少，有時併入丞相府，其本身亦或置或不置。大抵有軍事則置，事畢則省。其職位完全可以說是皇帝左右最高參謀長的性質。太尉無軍令行使的職權。領兵發兵的命令行使，均操之君主。非

有皇帝的符節，即太尉本身亦不能領兵發兵。此種事實，就諸呂亂時太尉周勃所處的地位，可以概見。下記敍事說：

「太后病困，以趙王（呂）祿爲上將，居北軍。梁王（呂）產爲相國，居南軍。戒產祿曰「我即崩，必據兵衞宮，愼毋送喪，爲人所制。」太后崩，祿產顓兵秉政，因謀作亂。太尉勃令寄紿說祿曰：「何不速歸將軍印，以兵屬太尉？」祿然其計。諸呂老人或以爲不便，計猶豫。太尉勃欲入北軍，不得入；襄平侯紀通尙符節，乃令節矯內勃北軍。勃復令說祿，祿遂以兵授太尉勃，勃遂將北軍。然尙有南軍。勃令平陽侯告衞尉，毋納相國產殿門。產不知祿已去北軍，入未央宮，欲爲亂。殿門弗內，朱虛侯章擊產殺之，還入北軍，復報太尉。」（漢書呂后記又外戚列傳）

因爲實際上太尉只是參謀長的職位，沒有決定的領兵與發兵權，所以漢人評論太尉周勃誅諸呂的事業云：「是時絳侯（周勃）爲太尉，本兵柄，弗能正。……太尉主兵，適會其成功。」（前書爰盎傳）然而這是由太尉職權所決定，不得不然的。

西漢的太尉，無論仍太尉本名或改曰大司馬，始終未出上述的參謀職位。東漢以三公分部九卿，而太尉之職較司徒司空有特殊的發展，（續漢志記太尉本職爲：「掌四方兵事功課，歲盡奏其殿最，而行賞罰。」其曹屬極多。有兵曹，主兵事，此實後代兵部的職權。又西漢太尉之職僅在參謀，故常因軍事之需要與否，省置無恆，太尉官屬，多倂入丞相。東漢太尉則常與太傅錄尙書事。於是西漢丞相的曹屬，大抵多轉歸太尉。前此太尉參謀的本職，至此

反為民政的繁重所掩了。這是東漢太尉職權與以前不同的地方。明乎此，始可進而討論太尉職位具體變遷的幾個階段了。

第一，西漢時代，太尉視軍事的需要與否置省無常。蓋自周勃除諸呂之後，太尉的權勢有過度的發展。如文帝「欲入未央宮，有謁者十人持戟衛端門，曰：「天子在也，足下何為者？」不得入。太尉往諭，乃引兵去，皇帝遂入。」（周勃傳）這幾乎陵駕君權。文帝三年，遂罷太尉官，屬丞相。（百官表）此為太尉官制之一變，至宣帝時尚因之未改。漢書黃霸傳云：「太尉官罷久矣。丞相兼之，所以偃武修文也。」這是因太尉職權發展過度，而特罷其官。

第二，武帝元狩中改太尉為大司馬之後，大司馬或冠將軍，或不冠將軍，印綬官屬亦或有或無。成帝時祿比丞相，哀帝元壽二年以後，位在司徒上。所以自武帝始用周制，至成帝以後備置儒家的三公制度，太尉官秩又為之一變，性質為兼加之職。應劭漢官儀云：「武帝元狩六年，罷太尉，法周制，置司馬。時議者以為漢軍有侯官、千人、司馬，故加大為大司馬，所以別異大小司馬之號。」又云：「三司之職，司馬主兵。漢承秦曰太尉。武帝改曰大司馬，無印綬官屬，兼加而已。世祖改曰太尉。」這已非秦漢以來的太尉之舊了。但如以皇帝親近（如宣帝時史高）或外戚有權者（如王鳳）為之，則其實權頗大。大司馬掾史之可考者則有：

大司馬司直（平帝召金欽為大司馬司直。漢舊儀云：「武帝元狩五年初置。」）

大司馬史（溝洫志、張戎傳），大司馬掾（平紀）
功曹（大將軍王鳳除蕭育功曹），西曹掾（樓護傳）
議曹史（大司馬史高辟匡衡爲議曹史），門下史（大司馬車騎將軍召揚雄以爲門下史）
主簿（大司馬商除杜鄴主簿）之類（以上據西漢會要三一）

第三，是世祖光武建武二十七年復改大司馬爲太尉以後，太尉職位逐漸發展，於參謀軍國大事之外，并綜理軍政。此就下列引文可以窺見．

「太尉掌四方兵事功課，歲盡則奏其殿最，奉行賞罰。……凡國有大造大疑，則與司徒司空通而論之；國有過事，則與二公通諫諍之。」（續漢志二四）

「天官冢宰，庶寮之率。……爰叶台極，爰平國域。制軍詰禁，王旅惟式。九州用綏，羣公咸治。干戈載戢，宿纏其紀。……無曰我大，輕戰好殺。紂帥百萬，卒以不艾。宰臣司馬，敢告在際。」（全後漢文四四崔駰太尉箴）

東漢時，每帝卽位，率多以太傅太尉錄尙書事。（通考云：「每帝初卽位，多與太傅同錄尙書事。」）如：「後漢章帝以太傅趙熹、太尉牟融並錄尙書事。尙書有錄名，蓋自竇融始。」（晉書二四職官志）「司徒徐防以臺閣機密，施政特守。其以防爲太尉錄尙書事，百官總己以聽。」（藝文四八引漢官儀載殤帝策書）其時或以司空晉爲太尉錄尙書事（如牟融），或以司徒晉爲太尉錄尙書事（如徐防），或以大司農晉爲太尉錄尙書事（如李固），或以太尉再晉爲太傅錄尙書事（如鄧彪、顏峻、陳蕃）。（以上參看下第四章第三節錄尙書事。）

是太尉職位極隆，在司徒司空之上。西漢能太尉屬官轉歸丞相，至東漢則前此之應屬丞相府者，又大都轉隸於太尉府了。續漢志二四言太尉掾屬云：

「長史一人，千石，署諸曹事。掾史屬二十四人，分東西各曹；正名掾，副名屬。東西曹掾秩比四百石，其他掾秩比三百石，屬比二百石。

其曹屬有：西曹，主府吏署用。東曹，主二千石長吏遷除及軍吏。戶曹，主民戶、祠祀、農桑。奏曹，主奏議。辭曹，主辭訟事。法曹，主郵驛科程事。尉曹，主卒徒轉運事。賊曹，主盜賊事。決曹，主罪法事。兵曹，主兵事。金曹，主貨幣鹽鐵事。倉曹，主倉穀事。黃閤主簿，錄省衆事。外此有令史及御屬二十三人。閤下令史主閤下威儀事。記室令史主上章表報書。記門令史主府門。其餘令史各典曹文書。御屬主爲公御，卽西漢丞相大車屬之類。又有宮騎三十人。太尉府掾屬龐大至此，實卽西漢丞相府的地位。至曹魏時，太尉職權又趨沒落，諸曹掾屬復轉歸丞相府屬。

總上所述，我們可以明瞭秦漢太尉職權的性質、轉變、前後的發展及其與丞相職權的分合關係了。

第四節　御史大夫（司空）

六國時東方如韓趙魏諸國，均有御史之官，其職主收受文書，掌管記事。如張儀爲秦連橫說趙，說韓，均謂「秦王使臣獻書大王御史。」（國策趙策二又魏策一）秦昭王與趙惠王

為繩池之會，秦趙御史互書鼓瑟擊瓴之事。(史記藺相如傳)其時御史職官蓋已旁達東方各國。秦制，御史大夫掌副丞相。秦刻石列始皇從臣，常以御史大夫名次丞相，御史大夫即御史大夫。御史大夫有兩丞：一曰御史丞，一曰御史中丞。又有侍御史，分主郡國文書計簿。漢因秦制而又逐漸演變。百官表云：

「御史大夫，秦官，位上卿，銀印青綬，掌副丞相。有兩丞，秩千石。一曰中丞，在殿中蘭臺，掌圖籍祕書，外督部刺史，內領侍御史十五人，受公卿奏事舉劾按章。成帝綏和元年，更名大司空，金印紫綬，祿比丞相，置長史如中丞，官職如故。哀帝建平二年，復為御史大夫，元壽二年，復為大司空。御史中丞更名御史長史。侍御史有繡衣直指，出討姦猾，治大獄，武帝所制，不常置。」

東漢光武建武二十七年更名大司空為司空，獻帝建安十三年又罷司空置御史大夫，以郗慮為之，慮免不得補。(百官志、續漢志)御史大夫既已變質，御史中丞出為臺主，領侍御史，後發展為御史臺。故自秦至漢，御史府的分化轉變極大，須要詳細的分別敘述。

御史大夫為御史府主官，二丞外領侍御史。史記秦本紀集解引應劭云：「侍御史之率，故稱大夫也。」御史府所掌為自蘭臺的圖籍祕書以及柱下的四方文書，實包括當時國家的律令與郡國計簿，就其性質而論，係廣泛的祕書與考課職務，而御史大夫實居主任祕書的地位以直接於天子。凡天子的制詔，多由御史大夫轉下。漢書高帝紀云：「制詔御史。」注云：「師古曰：天子之言，一曰制書，二曰詔書，制書謂為制度之命也。」此種詔書與制書多由

御史大夫轉下，如：「高皇帝七年制詔御史。」（刑法志）高帝十一年求賢詔「御史大夫昌下相國，相國下諸侯王。」（本紀）「孝文十三年，制詔御史，其除肉刑。」（刑法志）「武帝元狩六年，大司馬臣去病，請定皇子位，制曰下御史。」（三王世家）「元狩六年四月癸卯，御史大夫湯下丞相，丞相下中二千石，中二千石下郡太守諸侯相，丞書從事下當用者，如律令。」（三王世家）「元封七年，大中大夫公孫卿、壺遂、太史令司馬遷等言歷記廢壞，宜改正朔，上乃詔御史大夫寬曰：與博士共議。」（律歷志）「（宣帝）制詔御史，其以賢良高第揚州刺史霸為潁川太守。」（黃霸傳）外此詔書則多並下丞相御史或丞相太尉御史者，如「制詔丞相御史大夫」（毋將隆傳），「制詔丞相御史」（丙吉傳又李尋傳），「制詔丞相太尉御史大夫」（文帝紀），「孝文二年，詔丞相太尉御史」（刑法志）。類此者尚極多見，不備舉。從這種制詔的轉下關係，我們可以窺見御史大夫的職位。故就制詔多由御史轉下的事實觀察，御史大夫實為天子的祕書主任。又就制詔之中，凡關於制度律令的制書多由御史大夫轉下集議的事實觀察，則御史大夫實又為典正法度之官。蓋御史大夫屬官御史中丞與侍御史分主圖籍祕書四方文書，熟知法度律令，故考課、監察、檢舉、劾按之職，相聯而至，而御史大夫實又總理其事。下列記事有云：

「事下公卿，皆以延壽前既無狀，後復誣愬典法大臣（按係指御史大夫），欲以解罪，狡猾不道，天下惡之。」（前書韓延壽傳）

御史大夫既為典法大臣，而又為天子的祕書，故其考按察舉之權極大，丞相府之事，間亦由

御史覆按。故御史大夫之權，有時又超越丞相。

「上使御史案其事，湯（時張湯爲御史大夫）欲致其文，丞相見知，丞相患之。」（前書張湯傳）

「湯每奏事，語國家用。日旰，天子忘食。丞相充位，天下事皆決於湯。」（同上）

「事下丞相，御史案驗甚急。」（同上趙廣漢傳）

「（蕭望之爲御史大夫，）侍謁者爲望之道延壽在東郡時，放散官錢千餘萬。望之與丞相丙吉議。皆以爲更大赦，不須考。會御史當問事東郡，望之因合倂問之。」（同上蕭望之傳）

「黃龍元年詔曰：「上計簿，具文而已。務爲欺謾以避其課，三公不以爲意，朕將何任！御史察計簿疑非實者按之，使眞僞毋相亂。」」（同上宣帝紀）

百官表云：「御史大夫掌副丞相。」觀以上所舉，知御史大夫之於丞相，其職事實相輔行而又相維制。故其時丞相與御史府，常並稱「二府」或「兩府」。（杜周傳曰大府。師古曰：大府，丞相御史之府也。劉向傳曰二府。注引如淳曰：二府，丞相御史也。又杜周傳曰兩府。如淳曰：丞相御史府也。）一切庶政，多總歸二府。下列記事云：

「（地節四年）詔令郡國歲上繫囚以掠笞若瘐死者，所坐名縣爵里，丞相御史課殿最以聞。」（前書宣帝紀）

「（谷永薦薛宣疏曰：）宣考績功課，簡在兩府，不敢過稱。」（同上薛宣傳）

御史大夫本秩中二千石。（茂陵書）但其職位又率由中二千石（九卿三輔）選補。朱博傳云：「故事選郡國守相高第爲中二千石，中二千石爲御史大夫，任職者爲丞相。」

就上述御史大夫職位而論，是天子的秘書長，是國家的典正法度之官，就其遷補秩次而論，則又是丞相的候補者，故其職任極隆。漢書朱博傳云：

「高皇帝以聖德受命，建立鴻業，置御史大夫，位次丞相。典正法度，以職相參，總領百官，上下相監臨。歷載二百年，天下安寧。」

同書薛宣傳記谷永云：

「御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相統理天下，任重職大，非庸材所能堪。今當選於羣卿以充其缺。得其人則萬姓欣喜，百僚悅服。不得其人，則大職墮斁，王功不興。」

但自武帝以降，尚書諸曹逐漸發展，丞相與御史大夫實權均爲其所移，除宣帝一代尚能維持漢家舊制之外，儒家制度又漸擡頭。武帝時已法周制改太尉爲大司馬，至成帝綏和元年遂又罷御史大夫而置司空。應劭漢官儀云：

「綏和元年，罷御史大夫官，法周制初置司空。議者又以縣道官獄司空，故覆加大爲大司空，亦所以別大小之文。」

實權既已他移，雖改三公之官，亦無益於治亂。故朱博以爲「更爲大司空，未獲佳祐。」（本傳）但自此以降，司空成爲虛位。東漢光武改大司空爲司空，以三公分部九卿，司空部宗正、少府、大司農，然不過要處之職。續漢志二四云：

「司空公一人。本注曰：掌水土事。凡營城起邑，浚溝洫，修墳坊之事，則議其利，建其功。凡四方水土功課，歲盡則奏其殿最，而行賞罰。……凡國有大造大疑，諫爭與太尉同。」

這時司空職位的性質，完全非復西漢成帝以前之舊。又自建武以來，省御史大夫官屬入侍蘭臺，特置中丞一人以總之，於是御史大夫屬之御史中丞獨立發展，在組織上又復分化。故獻帝建安十三年雖再罷司空置御史大夫官，然無復舊制。郗慮罷官之後，遂未得再補。後代的御史大夫官，係由御史中丞分衍，非復秦漢御史大夫之職了。

秦制御史大夫有二丞，一曰御史丞，大抵爲御史大夫的助理，無獨立的職掌，故表志不著其職。其一曰御史中丞，秩千石，在殿中蘭臺，掌圖籍祕書，外督部刺史，內領侍御史員十五人，受公卿奏事，舉劾按章。（百官表）御史中丞又曰御史中執法。高祖時，詔書有時由御史中執法轉下郡守。漢書高帝紀十一年二月詔云：「御史大夫昌下相國，相國酇侯下諸侯王，御史中執法下郡守。」注引晉灼曰：「中執法，中丞也。」中丞外督部刺史，監察郡國行政，內領侍御史，考察四方文書計簿，劾按公卿章奏，故謂其職爲執法。漢書薛宣傳云：「（宣）以明習文法，詔補御史中丞。是時成帝初即位，宣爲中丞，執法殿中，外總部刺史。」同書又云：「宣數言政事，便宜舉奏，部刺史、郡國二千石所貶退稱進，黑白分明。繇是知名。」

御史大夫所以爲典正法度之官，實以御史中丞爲屬丞爲唯一條件。御史大夫官職變遷，

御史中丞亦相隨而有變化。如成帝時更名御史大夫爲大司空，置長史如中丞，官職如故。哀帝時復爲御史大夫、御史中丞，其實質逐漸爲尚書所侵漁，至元壽二年御史大夫又轉爲大司空，而中丞出外爲臺主。東漢建武因之。而以中丞出外爲臺主，即後代御史臺發展的初基，這在漢代中央政制上是一大變化。下列記事說：

「御史中丞，本秦官也。秦時御史大夫有二丞：其一御史丞，其一爲中丞。中丞外督部刺史，內領侍御史，受公卿奏事，舉劾按章。漢因之。及成帝綏和元年，更名御史大夫爲大司空，置長史，而中丞官職如故。哀帝建平二年，復爲御史大夫。元壽二年又爲大司空，而中丞出外爲御史臺主，歷漢東京至晉因其制，以中丞爲臺主。」（晉書百官志）

「初，漢御史大夫有兩丞，一曰御史丞，一曰中丞，亦謂中丞爲御史中執法。中丞在殿中蘭臺掌圖籍秘書，外督部刺史，內領侍御史十五員，受公卿奏事舉劾按章，蓋居殿中察舉非法也。及御史大夫轉爲大司空，而中丞出外爲御史臺率，即今之御史大夫任也。……後漢初罷御史大夫；至建安十三年，罷三公官，始復置之，以郗慮居焉，不領中丞，置長史一人。」（通典二四）

就以上的記載，可知成帝以至東漢建武之世，正是御史府職權官屬轉移與分化的時期。不但與正法度的御史官分化，凡其他監察與檢舉非法官之職位均有起落。如西漢御史中丞權最大，可以督察司隸刺史，尚書不過小吏，至建武時，則權次尚書。西漢丞相司直位在司隸上，建武時雖置司徒司直助督錄諸州，但旋即罷省。故西漢時京師的執法監察官，以御史中丞爲

最尊，次司直，又次爲司隸校尉。東漢光武則特詔御史中丞與司隸校尉、尚書令並專席獨坐，但其時御史中丞與司隸校尉之權，實已不能與尚書令比擬。後漢書宣秉傳云：

「光武特詔御史中丞與司隸校尉、尚書令會同，並專席坐，故京師號曰三獨坐。」

其時御史又謂之憲臺，與尚書、謁者並稱三臺。謝靈運晉書云：

「漢官，尚書爲中臺，御史爲憲臺，謁者爲外臺，是爲三臺。自漢罷御史而憲臺猶置，以丞爲臺主，中丞是也。」（初學記一二又御覽二二六引）

御史中丞爲憲臺主，典司京畿。（後漢書周紆傳：和帝即位，太傅鄧彪奏紆在任過酷，不宜典司京輦。按時爲御史中丞。）經過魏晉南北朝的發展，至隋唐以降，復分衍爲御史大夫與御史中丞，并出察之侍御史，以形成臺院、殿院、察院之制。

侍御史亦秦官，御史大夫即爲諸侍御史之率。侍御史在秦時掌天下圖書計籍，四方文書，其職由古代史官發展而來。唐六典云：

「周官有御史，以其在殿柱之間，亦謂之柱下史，秦改爲侍御史。史記張蒼自秦時爲御史，主柱下方書，即其任也。」

漢書張蒼傳師古注云：

「蒼自秦時爲柱下御史，明習天下圖書計籍，則主四方文書是也。柱下居殿柱之下，若今侍立御史矣。」

其時御史居宮殿之中，熟知圖書律令與四方文書，故有時特派御史出外劾察。如史記李斯傳云

：「趙高使其客十餘輩詐爲御史、謁者、侍中更往覆訊斯，斯更以實對，輒使人復榜之。後二世使人驗斯，斯以爲如前，終不敢更言。」又秦置監御史。監御史，實即御史。因其熟知圖書律令與天下郡國計籍，故派出監郡，司耳目之寄，使地方官無法欺瞞。就其居內而言爲御史，就其遣出監察而言，則爲監御史，就其居郡監察而言，則又爲郡監，而實則爲御史一官之靈活運用。非但監郡，即軍事亦在監察之內。（按秦時郡監可領兵。）凡此至漢時猶有遺存。惠帝三年，相國奏遣御史監三輔。漢書胡建傳有監軍御史。武帝時邊遠尚有郡監，諸州亦間遣監御史；至元封元年始止不復監。（詳第四篇第三章第四節郡監）都是秦制的遺存。至於給事殿中，以其近侍有別於其他御史，故又曰侍御史。漢舊儀云：

「漢御史員四十五人，皆六百石。其十五人依給事殿中爲侍御史，宿廬在右渠門外，二人尚璽，四人持書給事，二人侍前，中丞一人領錄，二十八人留寺理百官事。」（御覽二二七通典二四引）

據此知侍御史十五員之外，因爲職事的分司，又有符璽御史、治書御史等之別。百官表云：

「御史治書尚符璽者有印綬。」

唐六典一三注云：「漢宣帝浡宣室，齋居而決事，令侍御史二人持書，故曰持書侍御史。」「持書侍御史」當卽「治書侍御史」。東漢因之，於侍御史十五員之外，仍置治書侍御史二員。續漢志二六云：

「治書侍御史二人，六百石。本注曰：掌選明法律者爲之。凡天下諸讞疑事，掌以法律，

當其是非。侍御史十五人，六百石。本注曰：掌察舉非法，受公卿羣吏奏事，有違失舉劾之；凡郊廟之祠及大朝會大封拜，則二人監威儀，有違失則劾奏。」

是則治書侍御史二人，在侍御史十五員外，此十五員則又分五曹理事。下列記事云：

「侍御史於周爲柱下史，周官有御史，掌治令亦其任也。秦置侍御史，漢因之。二漢員並十五人，掌察舉非法，受公卿奏事，有違失者舉劾之。凡有五曹：一曰令曹，掌律令。二曰印曹，掌刻印。三曰供曹，掌齋祠。四曰尉馬曹，掌官廐馬。五曰乘曹，掌護駕。」（據宋志，又晉志、通典、通考均同）

總上所述，可得如次之結論：即秦漢以來，御史爲總名。其遣出監察郡國或軍事者，則曰監御史，曰郡監，曰監軍御史。其給事殿中者曰侍御史。其倚璽持書者則曰符璽御史（周昌傳），曰治書御史（百官表），曰治書侍御史或持書侍御史。其中監御史，自武帝時止不復監。其後尚書諸曹發展及御史大夫轉官司空之後，則御史員數當已減損。故東漢光武建武中省御史大夫官屬，入侍蘭臺時，僅云蘭臺十五人，此十五人當即前此給事殿中之侍御史十五人。御覽職官引胡廣漢官解詁云：

「建武以來，省御史大夫官屬入侍蘭臺，蘭臺有十五人，特置中丞一人以總之；此官得舉非法，其權次尚書。」

侍御史十五人，分掌五曹，至魏猶置八人，有治書曹、課第曹可以考見。西晉有九人，凡十三曹。外此治書侍御史，魏時猶置，掌律令。後此南北朝亦多置治書侍御史二人，尚爲漢制

之遺。（詳下第三册）其餘漢代御史之分職，則已無存；或有近似之名稱與職守，然已爲當時之新制，非復漢制之舊了。

繡衣直指，武帝所制，不常置，其職出討姦猾，治大獄。（百官表）繡衣直指當即所謂繡衣御史，武帝末，暴勝之曾爲此官。漢書王訢傳云：

『武帝末，軍旅數發，郡國盜賊羣起，繡衣御史暴勝之，使持斧逐捕盜賊，以軍興從事，誅二千石以下。』

此則并其本身職權有如此之大，乃係加上『持斧』與『軍興法』等得特殊的執行權威而來。

除上述御史大夫及其主要屬官之外，其掾屬之可考者，在西漢時期有御史大夫掾（嚴延年爲御史掾，何並爲大司空掾，大司空何武除鮑宣西曹掾）、主簿（御史大夫張忠命孫寶主簿曰：兩府高士俗不爲主簿）、少史（蕭望之使少史冠法冠爲妻先引）、御史屬（御史大夫除谷永補屬，史記匡衡補御史百石屬）、柱下令（高帝五年王恬爲柱下令）、御史中丞從事（于定國與御史中丞從事治反者獄）。東漢建武中省御史大夫官屬入侍蘭臺，無復御史府掾屬。司空備位三公，有長史一人，秩千石，其餘掾屬，大抵應與司徒府屬相同。（看上第二節）所以在東漢時，紀傳常泛稱三府掾屬。三府之中，又以太尉爲盛。然自御史大夫實職轉歸尚書諸曹，御史中丞領侍御史獨立發展，實際已無御史大夫之職。司空雖名義上係由御史大夫轉官，然實職不相逮及，備位論道而已，其掾屬亦未能詳考。

第二章　諸卿

第一節　總敘

六國時，齊楚均有五官制度。三晉之國，就其可攷見之官稱中已有少府、大田之類。此皆後代所謂分行政務之官。秦時是否已有九卿的定稱無可攷，刻石中則見有卿王戊、卿李斯之號（見第五篇），是當時或已以卿稱呼分行政務的奉常諸官，亦未可知。至漢則有九卿之稱。漢書本紀：「成帝時，何武為九卿。」又朱博傳：「前丞相方進奏罷刺史置州牧，秩眞二千石，位次九卿，九卿闕，以高第補。」其特見於詔令中者，如後漢書獻帝紀云：「詔三公舉至孝二人，九卿、校尉、郡國守相各一人。」故至魏晉之世，習俗相沿，仍稱為九卿，或九寺，如荀勗謂「九寺可併於尚書」，桓溫以為「古以九卿綜事，不專尚書」，蓋皆指秦漢之制而言。然秦漢之世，據百官表敍官次序，實亦未嘗有固定的九卿之制。如云：「自太常至執金吾秩皆中二千石。」是以執金吾與太常等九卿並立敍及，其間實無所謂正卿或外卿之分。又如水衡都尉，職近大農少府之間，如以秦漢當時之制為固定的「九寺」或「九卿」，以至於有所謂「正」「外」之分，則無復水衡都尉之位秩了。又古代的朝廷，宮府一體，職事相連。因為在國家與君權發展的過程中，古代的氏族長或大家族長的家族內部組織，實

後此國家組織的胚胎，族長發展爲國家的君主，於是族長的家宰僕役發展爲朝廷的官吏。替君主管理私財、苑囿、車馬、宿衞、宮室、營造諸事之臣，與綜理國家財政、兵賦、司法之類的官吏，是一體不分的。所以至三國時，蜀相諸葛亮猶云：「宮中府中俱爲一體，執法臧否，不宜異同。」於此我們可以窺見國家組織發展的軌跡了。

關於漢代分行政務的卿官，後人稍有辯論，如劉熙以爲「漢置十二卿：一曰太常，二曰太僕，三曰衞尉，四曰光祿勳，五曰宗正，六曰執金吾，七曰大司農，八曰少府，九曰鴻臚，十曰廷尉，十一曰大長秋，十二曰將作大匠。」韋昭則以爲「漢正卿九：一曰太常，二曰光祿，三曰衞尉，四曰太僕，五曰廷尉，六曰鴻臚，七曰宗正，八曰司農，九曰少府，是爲九卿。執金吾本爲中尉，掌徼巡宮外，司執姦邪，至武帝更執金吾爲外卿，不在九列；大匠次金吾，長秋自皇后官，非天子卿員。」韋氏所說，亦非其朔。依余以上所論，當代的卿制，實未嘗限於九列。故茲篇所述，冠以諸卿篇目，而依百官表所敍列次序，分別敍述其沿革與職司。後宮皇后卿則列入前第二篇「皇帝與皇室」中，庶乎與秦漢當時的制度爲近。

第二節　太常

太常秦曰奉常，至漢始改曰太常。百官表云：「奉常，秦官，掌宗廟禮儀，有丞。景帝中六年，更名太常。」（按通考以爲漢初已爲太常，惠帝改奉常，至景帝復爲太常。）王莽改曰秩宗，東漢時復舊。太常秩中二千石。師古百官表注云：

「太常，王者旌旗也，王有大事，則建以行禮，官主奉持之，故曰奉常也。後改曰太常，尊大之義也。」

續漢志太常職文云：

「掌禮儀祭祀，每祭祀，先奏其禮儀及行事，掌贊天子。每選試博士，奏其能否。大射、養老、大喪，皆奏其禮儀。」

凡此單就太常本職而言，我們如果再就其所領太樂太祝等六令丞及諸廟陵寢令丞的總職來看，我們可以就太常的組織，窺見古代社會政治發展的一個縮影。百官表記其屬官云：

「屬官有太樂、太祝、太宰、太史、太卜、太醫六令丞，又均官、都水兩長丞，又諸廟寢園食官令長丞，又廱太宰、太祝令丞（如淳曰：五時在廱，故特置太宰以下諸官），五時各一尉，又博士及諸陵縣皆尉焉。景帝中六年，更名太祝為祠祀。武帝太初元年，更曰廟祀，初置太卜。」

在第一冊裏，我已經指出殷周時代（尤其是殷代），本是卜、史、巫、祝最有權的時代。後來武士貴族擡頭，卜、史、巫、祝的地位開始降低。被征服族的卜、史、巫、祝，漸被武士貴族役使，或為其掌守宗廟園陵，或為其祈禱祠祀，或置左右掌文書記事。故至春秋時代，不但公室有祝宗卜史之職，即卿大夫之家亦多有之。其地位已低，常被貴族魚肉。但一部分的史官家族，如處於與王公親近的地位，則其權職仍尊。如周初的太史，西周以至東周的內史，因近在王左右掌册命封誥，得王信仰，故其權至東周猶未全替。（左傳）秦以內史

掌治京師，其官名職掌當淵源於此。又秦漢之御史，實亦古代史官之遺制。古代典籍與銘彝習見「御事」之稱，古「事」「史」二字形與音均相通相近，實爲一字之分化，御史之官稱，當亦託源很古。外此則「太史」之官，自周歷秦至漢武以前，職位均頗不卑。史記太史公自敍述其世系極詳，而任少卿致太史公書亦勸以推賢進士爲務（見太史公報任少卿書中述少卿書意），如其聲位不隆，少卿決無此語。但其世襲之史職及權位至此時已遭遇絕對的打擊。劉歆西京雜記卷六云：

「漢承周史官，至武帝改爲太史公。太史公司馬談世爲太史。……談死，子遷以世官復爲太史公，位在丞相下。天下上計，先上太史公，副上丞相。……宣帝以其官爲令，行太史公文書事而已，不復用其子孫。」

我以爲太史公司馬遷宮閹之事，頗與禁中中書尙書的發展相關。據西京雜記所云「太史公位在丞相下，天下上計，先上太史公，副上丞相」，是太史之職，實執掌天下郡國簿計。但武帝之世，厲行集權，文書簿記漸轉尙書諸曹，故太史公被閹之後，武帝以爲中書謁者令（按中書與尙書通職，詳下尙書臺章），或係先時在外掌文書簿計，至此將其宮之而移官於禁中。然至此則太史公之家族世職均趨卑落，其所以發憤而著史記者，亦即以此。即此，古代的官司世襲制度，亦可窺見一斑。至於其他如太樂、太卜、太祝之流，自春秋之世，業已卑落，至秦漢之世，而每況愈下。太史公所謂「文史星曆近乎卜祝之間，固主之所戲弄，倡優之所畜，流俗之所輕」（報任少卿書），正指明了他們的地位。

在古代氏族宗法時代，社會的組織以血緣爲其重要紐帶，因而一切的社會政治的活動均集中於宗廟，古代的朝廷，即是廟廷，古金文朝廟通假，實一字之分化。一切的祀戎大事與王政佈施，無不行之於廟。當時的所謂「宮」、「寢」、「廟」、「太室」、「明堂」，實際都是宗廟，因宗廟內部建築之部分不同而異其稱謂。（詳第一册）太史、太卜、太祝以及巫覡之類均掌守宗廟執行古代的神權統治。太常之職，本沿襲古代的宗伯，掌宗廟禮儀。揚雄太常箴云：「翼翼太常，實爲宗伯，穆穆靈祇，寢廟奕奕。」太常之官常在齋戒之中。漢官儀引諺曰：「居世不諧，爲太常妻，一歲三百六十日，三百五十九日齋，一日不齋醉如泥，既作事，復低迷。」由此可見太常實爲宗廟之守。社會政治進化，國家機構發展，朝廷與宗廟逐漸分離，前此神權時代與宗廟政治爲緣的一班祝史卜宗，仍以宗廟陵寢爲中心，以太常爲主官成爲一個組織。自太樂、太卜、太祝、太史、太醫（古醫巫一事），至其下之屬吏，如明堂丞、廟郎、寢郎以及星、歷、龜、筮、請雨之丞，均隸屬之。這是一個長期的社會政制發展的結果。秦漢太常屬官掾吏多至二千八左右，仍係當時一個龐大的機關。即此我們可以推想商周氏族宗法社會巫史卜祝有權而以宗廟爲中心的社會政治組織的縮影了。

其次太常最重要的屬官博士，在六國時代，各國多有，如魯有博士公儀休，魏有博士賈祛，國策亦言鄭同爲南方之博士，而齊則有稷下學士之制，員數多至七十八，均賜列第爲大夫。至秦亦數十人，史記始皇本紀云：「始皇置酒咸陽宮，博士七十人前爲壽，僕射周青臣進頌。」陳涉爲王，孔鮒亦曾爲涉博士。秦制博士備七十人之數，或受齊稷下學士制度之影

響。漢初叔孫通爲博士，立朝儀，封稷嗣君；考稷嗣君並非地名，或取其嗣繼稷下典範之義。初期的博士，實仍近巫史卜祝之類，有時望氣、迎神、卜筮亦爲博士所掌之職。（看秦本紀）至漢武帝立五經博士，專以經學教授。宣帝時增至十二人，王莽時爲三十人（莽時立諸古文學博士）。東漢則十四博士。於是秦與六國時之博士制度，至是爲之一變。下列記事記秦以來博士之員秩及其沿革云：

「博士，秦官，掌通古今，秩比六百石，員多至數十人。武帝建元五年，初置五經博士；宣帝黃龍元年，稍增員至十二人。」（百官表）

「博士祭酒一人，秩六百石，博士十四人，秩皆比四百石，國有疑事，掌承問答。秦有博士七十餘人，王莽博士三十人。」（續漢志）

自齊的稷下學士制度以後，博士大夫都是處於「不治而議論」的地位。宗廟儀禮，固然多由太常博士擬議，即朝廷的大政，太常的博士與光祿勳屬下的大夫亦率常有參議之權。所以對於秦漢的政治法制，這些「不治而議論」的大夫博士，仍有極大的影響。又武帝元朔中置博士弟子員五十人，太常擇民年十八以上儀狀端正者補博士弟子；郡國縣官有好文學、敬長上、肅政教、順鄉里、出入不悖，由令長相上所屬二千石，二千石察可者常與計偕，詣太常，得受業如弟子。一歲皆輒課，能通一藝以上者皆各有其仕宦之途。（詳第五篇）兩漢的太學及郡縣學校之制，由此發達，故太常實又掌教育事業。在古代貴族世官時代，不但官爵世襲，知識技能亦由父子世傳，故有王侯之家學而無士庶人之私學。孔子以前之時代，大率

如此。外此則政權均集中於宗廟，文物典册，官司彝器，均以此爲結集貯藏之所。文化學術均在王官，而王官總歸宗廟。至秦漢猶以掌通古今職司教學的博士隸屬於掌宗廟的太常之下，仍係古代政教出於宗廟遺制。（按藝文志以諸子出於王官，章太炎先生申而論之，後人有非之者。但如以制度而論，則藝文志與太炎先生之說實不可易。）其餘太常屬官之見於百官表、續漢志及其他傳記中者，綜括列成略表如次：

屬官名稱	員	秩	備考
太常丞	一人，秩千石		百官表、續漢志
贊饗	一人，秩六百石		前書無考，或係東京時制。
禮官大夫			儒林傳：徐生以頌爲禮官大夫。漢書禮官博士連稱。
太常掾			西漢會要：「太常掾朱博。」按有掾，則其餘「屬」、「令史」之類亦當有之。
掌故			西漢會要：「太常掌故鼂錯。」

太

官名	員數秩祿	出處及按語
令	一人，秩六百石	百官表、續漢志
待詔	三十七人，分掌星歷、龜筮、請雨之事	前書律歷志：「待詔李信治黃帝調歷。」又詳續漢志。
丞	一人	百官表、續漢志
治歷		前書律歷志有治歷鄧平。按此當屬上列待詔之職。
掌故		西漢會要：「太史掌故房鳳（儒林傳）。」或即前列太常掌故。
令史		西漢會要：「史書令史。」
大典星		見前書律歷志，按此亦當屬待詔之職。
望氣 望氣佐		見前書李廣傳又郊祀志，疑亦應屬太史令，故置於此。
明堂丞	一人，秩六百石	均見續漢志，前漢無攷。

史	靈臺丞	一人，秩六百石	
	靈臺待詔	四十二人	
太樂	令	一人，秩六百石	見百官表。就下列續漢志所載太子樂令有員吏、樂人、舞人之屬，太樂亦應有之，其員數當更多也。
	丞	一人	
太子樂	令	一人，秩六百石，祭祀時奏樂	見續漢志，東京時制。西漢時或已有之，但未必如此龐大。
	丞	一人	
	員吏	二十五人	
	樂人八佾舞人	三百八十人	
太卜	令	一人，秩六百石	按太卜爲武帝所置。
	丞	一人	
太	令	一人，秩六百石，祭祀時掌讀祝文及迎送神	百官表又續漢志。孝景中六年，更名太祝爲祠祀。武帝太初元年，更

官署	職官	員額	附註
祝	丞	一人	名廟祀。
	員吏	四十一人	見續漢志，西京之制未詳。文帝本紀有祕祝之官，移過於下，或屬太祝，或不屬太祝，而另居宮祕之中，未可知，附註於此。
	祝人	百五十人	
	宰人	二百四十二人	
	屠者	六十人	
太醫	令	一人，掌醫藥	見百官表。按少府亦有太醫之官。
	丞	一人	
太	令	一人，六百石，掌陳饌具	百官表、續漢志
	丞	一人	
	明堂丞	一人	見續漢志，西京之制未詳。
	員吏	四十二人	
	宰人	二百四十二人	

機關	官名	員數	出處
宰	屬者	七十三人	
	衛士	十五人	
雝太宰與太祝	令	一人	百官表：雝太宰太祝令丞，五畤各一尉。如淳曰：五畤在雝，故特置太宰以下諸官。
	丞	一人	
	五畤尉	五畤尉各一人	
諸廟寢陵園食	令	如高廟令一人，六百石	百官表續漢志。其他令員秩當同。
	僕射	如王莽傳上，哀章持金匱至高廟以付僕射，是僕射掌金匱體文物。	
	丞	一人	百官表、續漢志
	廟郎 寢郎 園郎		西漢會要云：「百官表：江德坐廟郎夜失火免。」又云：「寢郎馮參。」又引金敞傳云：「故事近臣皆隨寢爲園郎。」

官			
	員吏 衛士	如高廟令一人，員吏四人，衛士十五人。世祖廟令一人，員吏六人，衛士二十人。	續漢志
均官長丞（史）		一人，主山陵上稾輸入	百官表，又續漢志作長史。
都水長丞（史）		一人，主治渠堤水門	
博士	僕射	博士秦制數十人，一人爲僕射；漢因之，亦置僕射。	均見百官表又續漢志。
	祭酒	續漢志博士祭酒一人，六百石	
	博士	秩四百石，秦時數十人；西漢宣帝黃龍元年，員置十二人；東京置十四博士。	
	弟子	武帝時弟子五十人，其後大增。（詳第五篇）	
曲台署長			西漢會要：「曲台署長孟喜，」

就上表所列，可見當時太常組織之龐大。太常除上述本職及其領屬之外，又可主持考試，決定名第並奏聞之。漢書公孫弘傳云：

「時對者百餘人，太常奏弘第居下。策奏，天子擢弘對爲第一。召弘入見，容貌甚麗，拜爲博士。」

又漢舊制：「太常常以列侯忠敬孝慎者居之。」（通考）其後此制逐漸破壞，然至魏晉之世，猶多以清慎儉節者居位，尚見前代制度之遺風。大致太常權職，在兩漢亦漸有分化降落之跡，如元帝永光元年分諸陵邑屬三輔。（百官表）又考試之權，其後亦轉歸尙書令。降至魏晉，位秩雖尊，實職則已畢落了。

第二節　光祿勳

郎中令，秦官，武帝太初元年，更名光祿勳。（百官表）王莽改曰司中。東漢復名光祿勳。建安末復改曰郎中令。光祿勳居禁中，掌宮殿掖門，統轄諸大夫、諸郎署、謁者。光祿勳就其官名與職務而論，實由古代閽人之職發展而來，故百官表注引如淳云：

「勳之言，閽也。閽者，古主門官也，光祿主宮門。」

揚雄光祿勳箴云：「經光宮室，盡爲中外，廊殿門闥，限以禁衛。……德人立朝，義士充庭，祿臣司光，敢告執經。」均已指出光祿勳本職的來源。又就其屬官而論，則光祿勳實總領天子的顧問謀議人員（大夫議郎）與宿衛侍從武官人員（諸中郎將與奉車駙馬諸郎等），以

及賓讚受事的謁者官屬，職事龐大。茲分述之如次：

（一）大夫——百官表云：「大夫掌議論，有太中大夫中大夫諫大夫，皆無員，多至數十人。武帝元狩五年，初置諫大夫，秩比八百石。太初元年，更名中大夫爲光祿大夫，秩比二千石，太中大夫，秩比千石如故。」自光祿大夫以下實均爲天子的顧問參議之官，許多重要的朝政法令與謀議多由此而出，如賈誼、鼂錯、董仲舒、主父偃之流，均曾居此位，議論定策極重一時。又光祿大夫以下均爲中朝官，如再加以給事中或侍中，則其職位更隆，如：

「賜光束帛，拜爲光祿大夫，秩中二千石，給事中，位次丞相。」（漢書孔光傳）

「以光祿大夫給事中，由是爲少府、光祿勳、侍中，甚見尊重。」（同上師丹傳）

當時朝廷大政以及法令制度禮儀率下公卿大夫博士議，故大夫本職雖云「掌顧問應對，無常事，唯詔命所使」，但近侍左右，有時加給事中、侍中或領尚書事，其對政治的影響極大。

（二）郎官——在第一冊裏，已敍述六國時的郎職，當時士人多求爲郎以親近君主左右，故爲入仕之要階。秦漢的郎官亦由此發展爲一個龐大的固定制度，郎有中郎、侍郎、郎中。中郎有五官、左、右三中郎將，分統三署郎官，每署又有署長，長吏多出於此。郎中有車、戶、騎三將。此外尙有虎賁中郎將、羽林中郎將，分統虎賁與羽林諸郎。郎的來源有多途。由納貲（如張釋之）、父兄任（極多見）、宗家任，至或以上書與技藝見知，均可爲郎。郎的本職，雖曰掌守門戶、出充軍騎，然實爲天子左右的貯才機關。當時的長吏令長多以郎出補，故西漢董仲舒云：「長吏多出於郎中、中郎吏。」東漢明帝云：「郎官上應列宿，出

宰百里。」但取才的方法漸趨於濫，如納貲盛行，鬬雞走狗之徒均得爲郎。西漢楊惲爲五官中郎將，曾加淘汰，當時有所謂「山郎」的陋習。（楊惲傳）又以父兄之任，則愚不肖亦皆得爲郎，故哀帝時又曾廢任子之令。自西漢武帝之世，郎選已衰，東漢以降，更趨於濫，至晉，光祿勳出居宮外，遂無復三署郎官之制了。（看下第五篇，又拙著兩漢文官制度之郎官制度一章內有詳細說明，商務出版。）

（三）謁者——謁者之職，如以今語釋之，實即所謂傳達與招待之職。百官表謂「謁者掌賓讚受事」，仍含此義。六國時典謁極重。秦昭王以王稽爲謁者，得以進賢禮士。（范雎傳）自漢以至魏晉之世，謁者爲外臺，與尚書中臺、御史南臺並稱三臺；然以其爲臺，不復與君主親近，故職權逐漸沒落。

上述係光祿勳最主要的屬官。因爲郎屬光祿，故光祿勳與五官中郎將掌舉郎選，又常以四行科第郎官，有考選之權。大夫屬光祿，其議事之權亦大。茲再將其掾吏屬官之重要者綜合列表於次：

屬官名稱	員	秩	備考
光祿丞	一人，秩千石（百官表）		續漢志稱秩比千石。
掾			王嘉傳：光祿勳子永舉以爲掾。

主事		西漢會要：「張安世爲光祿勳，郎醉，主事白行法。」
員吏	四十四人	見續漢志，西京制無考。
光祿大夫	西漢無員，比二千石。續漢志：光祿大夫三人。	
太中大夫	西漢無員，比一千石。（百官表）續漢志：太中大夫二十人，比二千石。	
中散大夫	無員，一說三十人，秩六百石（續漢志）	
諫議大夫	無員，八百石（百官表），一曰六百石（續漢志）	
議郎	無員，六百石	
五官中郎將	一人，秩比二千石，統轄五官中郎、侍郎、郎中、掌郎選	

屬官	中郎	無定員，秩比六百石	
	侍郎	無定員，秩比四百石	
	郎中	無定員，秩比三百石	
左中郎將		一人，秩比二千石，主左署郎	
屬官	中郎　侍郎　郎中	均無定員，秩與五官諸郎同	
右中郎將			
屬官	中郎　侍郎　郎中	均無定員，秩與五官、左中郎將諸郎同	
郎中三將	車郎將	一人，秩比千石（百官表）	百官表注，「如淳曰：主車曰車郎，主戶衞曰戶郎。漢儀注：郎中令主郎中，左右車將主左右車郎，左右戶將主左右戶郎也。」西漢會要：「王吸李廣爲騎郎將。」
	戶郎將	同右	
	騎郎將	同右	

郎署長		馮唐傳：「唐爲郎署長。」漢制習稱三署郎，或每署置一人也。
虎賁中郎將	一人，秩比二千石，掌虎賁宿衛	百官表、續漢志
屬官　左右僕射	百官表：「有僕射，秩比千石。」續漢志：「左右僕射各一人，秩比六百石。」	百官表：「期門，掌執兵送從，武帝建元三年初置，比郎無員，多至千人；平帝元始元年，更名虎賁郎。」以上所列續漢志之記事觀之，知其制置，前後頗有變化矣。
屬官　左右陛長	各一人，秩比六百石	
屬官　虎賁中郎	無員，秩比六百石	
屬官　虎賁侍郎	無員，秩比四百石	
屬官　虎賁郎中	無員，秩比三百石	
屬官　節從虎賁	無員，秩比二百石	
羽林中郎將	百官表：「宣帝以中郎將騎都尉監羽林，秩比二千石。」續漢志：「羽林中郎將一人，比二千石，主羽林郎。」	

屬官		
羽林令丞	百官表：「羽林有令、丞。」	
羽林左監 羽林右監	續漢志：「羽林左監一人，右監一人，秩六百石，皆有丞一人。」	
羽林郎	百官表：「羽林，掌送從次期門。」續漢志：「羽林郎秩比三百石。」無定員。	百官表：「羽林，……武帝太初元年初置，名曰建章營騎，後更名曰羽林騎。又取從軍死事之子孫，養羽林官，教以五兵，名曰羽林孤兒。」

謁者		
僕射	一人，秩比千石（百官表）	此爲西漢之制。
謁者	掌賓讚受事，員七十人，秩比六百石（百官表）	
常侍謁者 給事謁者 謁者	共三十人，其中常侍謁者五人，秩六百石，給事謁者四百石，謁者三百石。（續漢志）較前漢員秩均減矣。	此爲東漢之制。

騎都尉	一人，秩比二千石（續漢志）
駙馬都尉	同右
奉車都尉	同右

按百官表未明載騎都尉、駙馬都尉、奉車都尉屬光祿勳。是前後漢或有不同，疑卽在後漢亦無定制也。

第四節　衞尉

衞尉，秦官。景帝初，更名中大夫令，後元年，復爲衞尉。王莽改爲太尉。東漢自光武以降，均名衞尉。衞尉之職，「掌宮門衞屯兵」（百官表），寺在宮內。百官表注云：「師古曰：漢舊儀云：『衞尉寺在宮內。』胡廣云：『主宮闕門內衞士，於周垣下爲區廬，區廬若今之仗宿屋。』」

衞尉有丞一人，其屬官有公車司馬、衞士、旅賁三令丞，衞士三丞，又有諸屯衞候司馬二十二官之屬。（百官表）東漢時亦有丞一人，秩比千石，員吏四十一人。茲分述其屬官如次：

公車司馬令，漢官儀云：「公車司馬，掌殿司馬門，夜徼宮中，天下上事及闕下凡所徵召，皆總領之。令秩六百石。」百官志云：「掌宮南闕門，凡吏民上章，四方貢獻，及徵詣公車者。」故公車又爲待詔候補之所，如東方朔、朱買臣、谷永均曾待詔公車。令之外，有

丞尉各一人。

衞士令：有南宮衞士令一人，秩六百石，丞一人，員吏九十五人，衞士五百三十七人。有北宮衞士令一人，秩六百石，丞一人，員吏七十二人，衞士四百七十二人。（續漢志）此殆東漢一時之制。百官表云：「屬官有公車司馬、衞士、旅賁三令丞，衞士三丞。」又武帝建元元年本紀云：「詔衞士轉置送迎，常二萬人，其省萬人。」是西漢前後職置員額頗有不同。

旅賁令，師古注曰：「旅衆也，賁與奔同，言為奔走之任也。」令秩六百石，有丞。（百官表）

衞司馬、候司馬，漢書蓋寬饒傳云：「左遷為衞司馬。先是時衞司馬在部見衞尉拜謁，常為衞官繇使市買。寬饒視事，案舊令遂揖官屬以下行衞者。衞尉私使寬饒出，寬饒以令詣官府門上謁辭。尚書責問衞尉，由是衞官不復私使候司馬。候司馬不拜，出先置衞，輒上奏辭，自此正焉。」秩次無考。

左右都候各一人，秩六百石，主劍戟士，徼循宮及天子所收考，員吏二十八人，衞士三百八十三人。右都候員吏二十二人，衞士四百一十六人。左右都候各有丞一人。（續漢志）

司馬，宮掖門各有司馬一人，秩比千石。司馬均各有員吏十人或十餘人不等，衞士少至數十人，多至數百人。（續漢志）

凡居宮中者，皆有符以通出入，外人入宮，則由宮內長史傳達。（續漢志）其他如長樂

、建章、甘泉諸宮，均置衞尉，掌守其宮，職略同而不常置。（百官表）故紀傳中可考見者，有「未央衞尉」、「長樂司馬」、「長樂屯衞司馬」、「長樂戶將」、「建章監」、「衞司馬」……等名稱，蓋皆守宮之職。大抵西漢衞尉所領衞士，較東漢龐大，如武帝本紀云：「（建元元年）詔衞士轉置送迎，常二萬人，其省萬人。」又蓋寬饒傳云：「為衞司馬，及歲盡交代，上臨饗罷衞卒，衞卒數千人，願復留共更一年。」其數目頗多，後頗有減省，至東漢則數額益低。

第五節　太僕

太僕，秦官，掌輿馬，漢因之。又有中太僕，掌皇太后輿馬，不常置。此由古代僕夫執御之職發展而來。王莽時曾改曰太御。揚雄太僕箴云：「肅肅太僕，車馬是供。」又云：「僕臣司駕，敢告執皂。」於此官的來源與職守敍述極明。續漢志太僕職文則云：

「天子每出，奏駕上鹵簿，用大駕，則執馭。」

太僕掌車駕，故又主馬政。文帝二年「詔太僕見馬遺財足，餘皆以給傳置。」（本紀）元帝初元元年，省苑馬以振困乏，九月，詔太僕減穀食馬。（本紀）馬政又可分為兩部分，內則主供天子私用所須，外則於邊郡置牧師苑令，有苑三十六所，分布北邊西邊以養馬而供軍國祀戎之用。百官表記西漢時太僕之職及其屬官云：

「太僕，秦官，掌輿馬。有兩丞（秩千石）。屬官有大廐、未央、家馬（師古曰：「家馬

者，主供天子私用，非大祀戎事軍國所須，故謂之家馬也。一按地理志：太原郡有家馬官，注云：漢有家馬廄，時以邊郡有事，故分來此）三令，各五丞一尉。又有車府（按秦時趙高曾為中車府令，宦者為之，故冠曰中也）、路軨、騎馬、駿馬四令丞；又龍馬、閑駒、橐泉、騊駼、承華五監長丞（按傅介子曾為駿馬監、平樂監），又邊郡六牧師苑令（師古曰：漢官儀云：牧師諸苑三十六所，分布北邊西邊，分養馬三十萬匹。按食貨志云：景帝始造苑馬以廣用。又景帝本紀云：中六年匈奴入雁門，至武泉，入上郡取苑馬。又食貨志云：天子【武帝】為伐胡，盛養馬，馬之往來食長安者數萬匹。又武帝建元元年紀云：罷苑馬以賜貧民。養馬之政，蓋以景武時為最盛矣），各三丞，又牧橐（師古曰：牧橐言牧養駝也）、昆蹏（應劭曰：昆蹏好馬名也）令丞皆屬焉。中太僕掌皇太后輿馬，不常置也。武帝太初元年，更名家馬為挏馬（應劭曰：主乳馬，取其汁挏治之，味酢可飲），初置路軨。」

外此，西漢太僕於郡國尚有農官。食貨志記武帝時，水衡、少府、太僕、大農各置農官，耕種當時所沒入之緡田。王莽改太僕為太御。後漢太僕與漢同，亦掌車馬，天子每出奏駕上鹵簿，用大駕則執御。西京六廄，至是則省約唯置一廄，屬官大減。有丞一人，秩比千石，員吏七十人。考工令一人，秩六百石，主作兵器（按秦府屬官有考工，所職亦同）。屬有左右丞各一人，員吏百九人。車府令一人，六百石，丞一人，員吏二十四人。未央廄令一人，六百石，員吏七十人，卒騶二十人。又有長樂廄丞，員吏十五人，卒騶二十人。（續漢志

）故東漢太僕之職，實已較西漢衰落。

第六節　廷尉

司法之官，六國時，已有大理或理之稱，亦有曰大士者。又晉司罪罰者，亦曰理曰廷尉。（書鈔五三引韓詩外傳）其後三晉或仍因此制，以至於秦。漢因之。景帝中六年，更名大理，武帝建元四年復為廷尉，哀帝元壽二年，復為大理。王莽改曰作士。東漢光武以降，復曰廷尉，建安中復改曰大理。（百官表、百官志、通典）所謂廷尉，實當時的大理院。廷尉為法律之府，平天下之罪獄，執法為天下之平，已下廷尉，則雖天子亦不能撓法。下列諸記事言廷尉之職事有云：

「廷尉，掌刑辟。」（百官表）

「廷尉……掌平獄，奏所當應，凡郡國讞疑罪皆處當以報。」（續漢志）

「聽訟必質諸朝廷，與衆共之，兵獄同刑，故稱廷尉。」（百官表注引應劭說）

「（民驚文帝乘馬，帝付廷尉，廷尉張釋之處以罰金，帝怒，釋之曰：）法者，天子所與天下公共也。今法如是足也，更重之，是法不信於民也。且方其時，上使使誅之則已。今已下廷尉。廷尉，天下之平也，壹傾，天下用法皆為之輕重，民安所錯其手足！」（前書張釋之傳）

「曾遷廷尉，典決疑當讞，平天下獄。」（同上朱博傳）

是當時廷尉，猶今之大理院，或最高法院，都受天下的刑名，爲最高的審判機關。如漢高七年，「制詔御史，獄之疑者，吏或不敢決，有罪者久而不論，無罪者久繫不決。自今以來，縣道官獄疑者，各讞所屬二千石官，二千石官以其罪名當報之；所不能決者，皆移廷尉，廷尉亦當報之；廷尉所不能決，謹具爲奏傅不當比律令以聞。」景帝中五年，詔令「諸獄疑雖文致於法，而於人心不厭者，輒讞之。」後元年，又詔令曰：「獄，重事也，人有愚智，官有上下，獄疑者讞，有令讞者，已報讞而後不當讞者，不爲失。」（刑法志）這類詔令，都以廷尉爲都受疑讞的最高法院。其時於大獄又有「雜治」之制，所謂雜治，實即會審。如東平王雲獄，由廷尉與丞相長史、御史中丞及五二千石雜治；丞相王嘉獄，由將軍以下與五二千石雜治。（均見王嘉傳）此均由詔令特殊規定。唐宋明清的三法司會審，可以說遠源於雜治之制。

廷尉之下，有正、監、平，是爲廷尉三官，秩皆千石。廷尉監又有左監、右監。廷尉平，宣帝地節三年亦分置左右（按宣帝紀地節三年云：初置廷尉平四人），秩皆六百石。東漢省右監，有左平一人，秩六百石。西漢武帝後有廷尉獄與中都官獄二十六所，東漢有廷尉與雒陽詔獄。（百官表、續漢志）

廷尉有奏曹掾、奏讞掾（此二者當爲一曹，史家行文略異其稱耳）、廷尉史、從史、文學卒史、書佐之屬。（西漢會要三一）續漢志謂有員吏一百四十八。其前後員額當有變遷增減。自秦以至西漢武帝以前，廷尉爲法律刑名之府，是爲純粹的法家制度。武帝時儒家學說

與制度逐漸接頭，如董仲舒之流，有春秋折獄之說。其時武帝心嚮文學，於是廷尉內部亦頗有儒家學說之影響。先時廷尉府盡用文史法律之吏，至是儒生亦雜廁其間。漢書兒寬傳云：「張湯爲廷尉，廷尉府盡用文史法律之吏，而寬以儒生在其間，見謂不習事，不署曹，除爲從史。……會廷尉時有疑奏，已再見卻矣，掾史莫知所爲，寬爲言其意，掾史因使寬爲奏，奏成讀之皆服，以白廷尉湯。湯大驚，……以寬爲奏讞掾，以古法義決疑獄。」同書張湯傳云：「是時上方鄉文學，湯決大獄，欲傅古義，乃請博士弟子治尚書春秋，補廷尉史。」這時廷尉府遂開始受儒家學說與制度的影響了。

第七節　大鴻臚典屬國附

春秋之世，各國多有行人之官。六國時齊五官中有「大行」。秦則曰典客。漢因之。景帝中六年，更名大行令。漢帝太初元年更名大鴻臚。王莽改大鴻臚曰典樂。至東漢復曰大鴻臚。鴻臚之職，掌諸侯歸義蠻夷，與諸王列侯朝聘宴饗郊迎之禮；諸王列侯初封亦由鴻臚封拜奏策。下列記事云：

「令列侯初封及之國，大鴻臚奏策。」（前書景帝紀）

「掌諸侯及四方歸義蠻夷。其郊廟行禮贊導請行事，既可以命羣司。諸王入朝當郊迎，典其禮儀，及郡國上計匡四方來亦屬焉。皇子拜王，贊授印綬，及拜諸侯、諸侯嗣子及四方夷狄封者，臺下鴻臚召拜之。王薨，則使弔之，及拜王嗣。」（續漢志）

大鴻臚西漢有丞一人，秩千石。（百官表）東漢丞亦一人，秩千古，員吏五十五人。（續漢志）西漢屬吏中有主客（西漢會要：金日磾傳：成帝時金岑爲主客。服虔曰；主胡客屬大鴻臚）、鴻臚文學、大行治禮丞（會要：平當以治禮丞功次補文學）、大行卒史（儒林傳），東漢亦有治禮郎四十七人（續漢志）。屬官西漢有行人、譯官、別火（百官表注引如淳曰：漢儀注：別火獄令官，主治改火之事）三令丞。東漢大行令一人，丞一人，員吏四十人，組織縮小。此外有郡國邸，初屬少府，中屬中尉，後屬大鴻臚（百官表），東漢時仍屬大鴻臚。有郡國邸長丞，掌郡國至京師的官邸，以供上計掾吏等之往來，有時郡國貢士，詔令與計偕行，蓋以其有官邸可供宿止，東漢時逐逐漸敗壞。

典屬國，秦官，掌蠻夷降者。武帝元狩三年，昆邪王降，復增屬國，置都尉丞候，千人，屬官九譯令。（百官表）漢書武帝紀亦云：「匈奴昆邪王殺休屠王，并將其衆，合四萬餘人來降，置五屬國以處之。」據地理志所記，則安定、三水、天水、勇士、上郡、龜茲、西河、美稷、五原、蒲澤，並屬國都尉治。又宣帝紀記神爵二年，置金城屬國，以處降羌。五鳳三年，置西河、北地屬國，以處匈奴降者。師古曰：「凡言屬國者，存其國號而屬漢，故曰屬國。」典屬國即典掌爲諸蠻夷降者所置之國，如蘇武曾以著節老臣居此職。成帝和平元年省併大鴻臚，後不復置。（百官表）

第八節　宗正

宗正與前述太常，實古代宗伯之職的化分。宗正掌皇室親族，百官表：「宗正，秦官，掌親屬，有丞。平帝元始四年，更名宗伯。屬官有都司空令丞（如淳曰：律：司空主水及罪人）、內官長丞（師古曰：律歷志：主分寸尺丈也），又諸公主家令門尉皆屬焉。王莽幷其官於秩宗。初內官屬少府，中屬主爵，後屬宗正。」東漢復曰宗正，有丞一人，比千石，員吏四十一人。每公主有家令一人，六百石，丞一人，三百石，其下亦有員吏，廢都司空令丞。（續漢志、百官志）凡皇族宗親與外戚姻親，均歸宗正管理，幷有屬籍。下列記事云：

「（高祖七年）置宗正官，以序九族。」（前書本紀）

「（文帝四年）復諸劉有屬籍，家無所與。」（同上本紀）

「地節四年，劉德以宗正關內侯行謹重為宗室率，封陽城侯。」（同上恩澤侯表）

「（順帝）乃詔宗正，復大將軍鄧騭宗親內外朝見皆如故事。」（後書鄧禹傳）

當時朝廷對於宗親有屬籍者常特加恩賜，兩漢極多見。如有罪，則除其屬籍。如孝景三年，楚元王子藝等與濞（吳王）為逆，詔除其籍，毋令汙宗室。（本紀）這類屬籍除籍之事，俱為宗正職掌。又平帝元始五年，郡國置宗師，掌皇室宗族之散居郡國者，亦由中央的宗伯總領。漢書平帝元始五年紀云：「……自太上皇以來族親，各以世氏郡國，置宗師以糾之，致教訓焉。二千石選有德義者以為宗師。考察不從教令有冤失職者，宗師得因郵亭書言宗伯，請以聞。常以歲正月賜宗師帛各十匹。」是其時對於郡國宗族有特殊之管理與教育。又犯罪當髡以上，亦先上請宗正，與普通由郡國決囚或上廷尉者不同。續漢志云：

「宗正……掌序錄王國嫡庶之次，及諸宗室親屬遠近。郡國歲因上計上宗室名籍，若有犯法當髡以上，先上諸宗正，宗正以報，乃報決。」

宗正既掌職皇族，故兩漢均以皇族爲之，不以他姓，宗正丞亦用皇族。西漢如劉德爲宗正以行謹重爲宗室表率，後漢如劉軫爲宗正卒官，遂世掌其職。（通考五五幷注）

第九節　大司農

六國時趙已有大田、大農之官，至秦則曰治粟內史。漢初因之。景帝後元年更名大司農。王莽改大司農曰羲和，後又更爲納言。（百官表）東漢復爲大司農。

大司農爲國家的財政官。百官表云：「掌穀貨。」續漢志云：「掌諸錢穀金帛諸貨幣，郡國四時上月旦見錢穀簿，其逋未畢各具別之，邊郡諸官請調度者，皆爲報給，損多益寡，取相給足。」大司農既掌軍國用度，故當時田租、口賦、沽權的收入，鹽鐵的統制，平準、均輸、漕運等的管理，均爲司農職掌。如漢武帝時，司農財政最爲特出，其支度軍國的財用，有如下述：

「元狩中，桑宏羊爲大司農中丞，管諸會計事，稍稍置均輸以通貨物。……漢連出兵三歲，費皆仰大司農，大農以均輸調鹽鐵助賦，故能澹之。」（食貨志）

「元封元年，宏羊（時領大農）以諸官各自市相爭，物以故騰躍，而天下賦輸，或不償其僦費，迺請置大農部丞數十人，分部主郡國，各往往置均輸鹽鐵官。令遠方各以其物，如

異時商賈所轉販者，爲賦而相灌輸，置平準於京師，都受天下委輸。召工官治車諸器，皆仰給大農。大農諸官盡籠天下之貨物，貴則賣之，賤則買之。……名曰平準，天子以爲然而許之。」一歲之中，諸均輸帛五百萬匹，民不益賦，而天下用饒。」（同上）「元封元年，桑宏羊又請令民入粟補吏贖罪，他郡各輸急處，而諸農各致粟山東，漕益歲六百萬石。一歲之中，太倉、甘泉倉滿，邊餘穀。」（同上）

此爲大農一時期之制置，隨時代之不同，大農的財政措施亦不能不有差異。

西漢大農屬官，有兩丞，秩千石。食貨志：「大司農中丞管諸會計事。」（按桑宏羊耿壽昌均爲之。）此中丞或即大農丞。有大司農部丞。武帝時桑宏羊爲司農，置部丞數十人。平帝元始元年置大司農部丞十三人，人部一州，勸課農桑。（平帝紀）王莽秉政，置大司農六部丞，所職與元始時同。（東觀記又後書卓茂傳）有太倉（三輔黃圖云：太倉蕭何造，在長安城外東南）、均輸（食貨志：郡國往往置均輸鹽鐵官）、平準（食貨志：置平準於京師）、都內、籍田五令丞，斡官（百官表：初斡官屬少府，中屬主爵，後屬大司農。如淳曰：斡音筦，或作幹，斡主均輸之事，所謂斡鹽鐵而榷酒沽也）、鐵市兩長丞，郡國諸倉農監、都水、六十五官長丞。有搜粟都尉，武帝軍官，不常置。（見百官表，按此當係督理軍糧之官。食貨志：「桑宏羊爲治粟都尉，領大農，盡斡天下鹽鐵。」疑搜粟都尉即治粟都尉。）又當筦鹽鐵并設有常平倉與榷酤之時，尚有郡國鹽鐵官（地理志）、常平倉官（按西漢五鳳四年設常平倉，初元五年罷）、榷酤官（昭紀：始元六年罷榷酤官）等。外此西漢時司農屬

官之可考見者僅有大司農丞、稻田使者、郡國農官以及大司農斗食之屬。（西漢會要三一）

東漢國家的財政，亦統於大司農管理。大司農卿一人，秩比千石，部丞一人，秩六百石，員吏一百六十四人，屬官有太倉、平準（靈帝紀：改平準為中準，使宦者為令，列於內署，自是諸署悉以閹人為令丞）、導官令丞各一人，令秩六百石，員吏約百人。鹽鐵不歸司農究幹，鹽鐵官改歸郡縣。（續漢志）大司農的組織縮小，國家財政遂趨敗壞，及其末季，國家財用不足，公開賣官，而財政制度遂根本崩潰。

第十 [illegible] 少府

三晉之中，韓已有 [illegible]（[illegible]、[illegible]府）[illegible]官，然如再上溯其淵源，大抵亦來自三晉。漢因之，[illegible]設[illegible]官，[illegible]漢制度。司農為國家的財政官，而少府則掌天子私人的供養。內官表云：「[illegible]、以給供養。」續漢志云：「掌中服御諸物，衣服寶貨珍膳之屬。」當[illegible]、亦少府，郡太守亦有少府（詳郡守章），蓋自為私養，與國家的財政有[illegible]。史記集解引應劭曰：「（少府）掌山澤陂池之稅，名曰禁錢，以給私養，自別為藏。少者小也，故稱少府。」師古云：「大司農供軍國之用，少府以養天子也。」雖然如此，但在時軍國用度不足，亦動用天子少府的私財，其間頗多互調之處。下列記事云：「大農上鹽鐵丞孔僅咸陽言：山海天地之藏，宜屬少府，陛下弗私，以屬大農。」（前書食貨志）

「漢武庫兵器繕治造作，皆度大司農錢。自乘輿不以給供養，供養勞賜，一出少府。」（同上毋將隆傳）

「西羌之師，大司農錢盡，乃以少府禁錢續之。」（同上賈捐之傳）

秦漢時代的少府，一方面固然是天子私財與私自供養的管理之官，但在朝廷，他是九卿之一。因爲他居禁中最接近皇帝，故其組織較他卿尤爲龐大，其屬官均極重要而有特殊的發展。在兩漢時期，其發展的趨勢已極顯然。如尚書最初不過是掌呈章奏的小吏，終漢之世雖均屬少府，但自西漢末期以降其職權與組織，實際上已代替了丞相御史大夫二府。後此綜理庶政的尚書令僕射與分行政務的吏、戶、禮、兵、刑、工諸部尚書，即由此發展出來。御史中丞西漢屬御史大夫，御史大夫轉官司空實權旁落之後，御史中丞領侍御史入侍蘭臺爲臺主，亦屬少府，即爲後代御史臺以至都察院的初基。又侍中西漢爲加官，東漢則有侍中寺，亦屬少府，後此發展爲魏晉以下之門下省。尚書有關後代的六部，於下另章詳述，御史中丞已詳上章御史大夫節內，侍中亦於下章中朝官內論及。少府有六丞，秩千石。屬官有尚書、符節、太醫、太官（武帝太初中有七丞）、湯官、導官（師古曰：太官主膳食，湯官主餅餌，導官主擇米）、樂府（太初中有三丞）、若盧（如淳曰：若盧主藏兵器，按王商詣若盧詔獄，後漢和帝後若盧爲獄官，非僅藏兵器之所，又王吉曾以郎補若盧右丞）、考工室（太初元年，更名考工，臣瓚曰：主作器械）、左弋（按史記始皇九年紀有佐弋竭，武帝太初元年更名左弋爲佽飛，佽飛掌弋射，有九丞兩尉）、居室、甘泉居室（太初元年改居室曰保宮

，甘泉居室爲昆臺，昆臺有五丞）、左右司空、東織、西織、東園匠（師古曰：東園匠主作陵內器物）十六官令丞。有胞人（師古曰：主掌宰割者也，胞與庖同）、都水、均官三長丞。又有上林中十池監，又有中書謁者、黃門、鉤盾（有五丞兩尉）、尚方、御府（師古曰：鉤盾主近苑囿，尚方主作禁器物，御府主天子衣服）、永巷（太初元年改爲掖廷，有八丞）、內者、宦者（有七丞）八官令丞，以及諸僕射署長中黃門之屬。成帝建始四年，更名中書謁者令爲中謁者令，初置尚書員五人，有四丞。河平元年，省東織，更名西織爲織室。綏和二年，哀帝省樂府。（百官表）屬於上述諸官，而其官名之散見於紀傳中者，有太醫監、侍醫、太官獻食丞、食監、尚食、尚席、樂府音監、樂府游徼、令史、東織室令史、黃門倡、倡監、馬監、黃門騶馬、狗監、鉤盾宂從、尚方待詔、掖廷獄丞、掖廷牛宮令、掖庭戶衛、少內嗇夫、暴室丞、暴室嗇夫、海丞、果丞（平紀元始元年置少府海丞果丞各一人）、農官（食貨志：武帝時大農、少府、水衡置農官）、銀官之類。（西會要三一）

東漢少府表面上愈爲龐大，如御史中丞、水衡都尉屬官、侍中寺均隸屬或省併少府，尚書臺職權組織亦愈發展。除這些龐大的屬官之外，其時少府有丞一人，秩比千石，有員吏三十四人。有符節、蘭臺、太醫、太官等令丞，令秩六百石。有黃門侍郎、小黃門，秩皆六百石。餘官尙多。（續漢志）但自上述尙書臺、侍中寺、御史臺愈益龐大與發展的結果，漸有脫離少府而獨立的趨勢。結果降至魏晉，一旦脫離，而少府職權遂又由空虛而卑落了。

水衡都尉，武帝元鼎二年初置。其時因大農初幹鹽鐵官布，旋以楊可告緡上林財物充溢

，故遂以水衡主上林。百官表云：「水衡都尉掌上林苑。」漢書食貨志云：

「初大農斡鹽鐵官布，多置水衡，欲以主鹽鐵。及楊可告緡，上林財物衆，乃令水衡主上林，上林既充滿益廣。」

水衡都尉有五丞，屬官有上林、均輸、御羞、禁圃、輯濯、鍾官、技巧、六廐、辨銅九官令丞。（三輔黃圖云：「御羞宜春，皆苑名也。輯濯，船官也。鍾官，主鑄錢官也。辨銅，主分別銅之種類也。」師古曰：「御宿即今長安城南御宿川也。……羞宿聲相近，故或云御羞，或云御宿耳。」漢舊儀云：「天子六廐，未央、承華、騊駼、騎馬、輅軨、大廐也，馬皆萬匹。」據百官表，太僕屬官已有大廐、未央、輅軨、騎馬、騊駼、承華，而水衡又云六廐技巧官，是則技巧之徒供大廐者，其官別屬水衡也。）又有衡官、水司空、都水、農倉，與甘泉、上林都水六官長丞。上林有八丞、十二尉，均輸四丞，御羞兩丞，都水三丞，禁圃兩尉，甘泉上林四丞。成帝建始二年。省技巧六廐官。（百官表）武帝時水衡與大農、少府、太僕又均有農官。

水衡都尉與少府實係通職，如御羞、上林、衡官及鑄錢初皆屬少府，至是撥歸水衡，六廐之官，亦疑係由太僕轉撥而來。大抵水衡與少府同，亦屬天子私財的性質，有時亦以之佐公家之用。宣帝紀：「以水衡錢爲平陵，徙民起第宅。」注引應劭云：

「水衡與少府，皆天子私藏耳。縣官公作，當仰給司農。今出水衡錢，言宣帝即位爲異政也。」

又王嘉傳云：「元帝溫恭少欲，都內錢四十萬萬，水衡錢二十五萬萬，少府錢十八萬萬。」蓋亦言其節儉，少用私財。故就性質而論，水衡與少府同爲天子私藏之府。至王莽改水衡都尉曰予虞，光武廢之，併職於少府，則又合而爲一了。

自太常至少府，爲漢之九卿或九寺，秩均中二千石。

第十一節　執金吾

中尉，秦官，秩中二千石。漢因之。武帝太初元年，更名曰執金吾。王莽改曰奮武，東漢復曰執金吾。執金吾主要職務，其一爲掌徼循京師，備盜賊，戒備非常水火之事。東漢時執金吾間亦有越出京師之事例，下列記事云：

「張設武官，以御寇賊。如虎有牙，如鷹有爪。國以自固，獸以自保。」（揚雄執金吾箴）

「備盜賊中尉臣福。」（史記淮南王傳。按此雖言王國中尉，則所職與中央同。）

「（執金吾）舊掌京師盜賊，考按疑事。西漢掌宮外，戒司非常水火之事，月三繞外宮外及主兵器，自中興但專徼循不與他政。魏武秉政，復爲中尉。」（通考五八）

「執金吾賈復在汝南，部將殺人於潁川。……執金吾軍入界，一人皆兼二人之饌。」（後書寇恂傳）

其二爲車駕出行，掌先導，故儀仗威容甚壯。下列記事云：

「（執金吾）緹騎二百人，五百二十人輿服導從，光滿道路，羣僚之中，斯最壯矣。」（續漢志注引漢官）

「金吾，鳥名也，主辟不祥，天子出行，主先導以禦非常，故執此鳥之象。」（漢書顏師古注）

「執金吾車駕出從六百騎，走六千二百人也。」（全後漢文三四引應劭文）

西漢執金吾有兩丞，秩千石。又有候司馬，千人。屬官有中壘（有兩尉）、寺互（初寺互屬少府，中屬主爵，後屬中尉）、武庫（有三丞）、都船（有三丞，又薛宣傳有都船獄吏）四令丞，式道、左右中候候丞、左右京輔都尉尉丞諸官與兵卒。東漢有丞一人，秩比千石，員吏二十九人，緹騎二百人，武庫令一人，秩六百石，丞一人。（續漢志）此其所記，均不過一時之制，自秦至漢，其間前後員職當時有增省。

第十二節　將作大匠

春秋時魯有匠慶，掌造作。至秦置將作少府。漢因之。景帝中六年，更名將作大匠，自是至東漢未改。將作大匠掌治宮室（百官表），揚雄將作大匠箴云：

「侃侃將作，經營宮室，牆以禦風，宇以蔽日。」

續漢志云：

「掌修作宗廟、路寢、宮室、陵園、木土之功，幷樹桐梓之類，列於道側。」

東漢肅宗以前，將作大匠常以謁者兼任。後漢書任隗傳云：「肅宗卽位……以（隗）爲將作大匠，將作大匠自建武以來常謁者兼之，至隗迺置眞焉。」大匠非僅治皇室之建築工程，有時亦詔令治大臣宅第，如哀帝詔將作大匠特爲董賢營第及起冢塋是。（董賢傳）

西漢大匠有兩丞，左右中候。屬官有石庫、東園主章（武帝太初元年更名東園主章爲木工）、左右前後中校七令丞，主章長丞。成帝陽朔三年，省中候及左右前後中校五丞。（百官表）東漢大匠位次河南尹，有丞一人，六百石，左右校令各一人，主左右工，秩均六百石，有丞各一人。（按後漢書安帝紀延光三年七月丁酉，初復右校令左校丞官。注引續漢志：「將作大匠屬官有左右校，皆有令丞，中興未置，今始復。」）自漢以降，尙書有起部，與大匠通職，於是兩官互相省置無常。

第三章　中朝官

第一節　中朝官的範圍

西漢武帝以後，漢代的中央政府有極大的變遷。這一變遷的過程，與中朝官的制度，有密切的關係。自戰國以至秦漢，國家機構與君權發達，凡軍官自大將軍以下至列將軍校尉莫不總歸而爲侍衛武官。凡文官如侍中、太中大夫、中大夫等則爲左右拾遺與備參議顧問的侍

衞文官。此外則謂之外官。終軍傳「外官」注云：「師古曰：謂非侍衞之臣。」故其朝政會議，有中朝與外朝之分。外朝爲丞相以下至六百石，中朝則爲大將軍以下諸近衞之臣。漢書劉輔傳「中朝」下注引孟康云：「中朝，內朝也，大司馬、左右前後將軍　侍中、常侍、散騎諸吏爲中朝，丞相以下至六百石爲外朝也。」這是比較明確的中朝官的範圍的說明。

又秦漢的加官之制，百官表云：「侍中、左右曹諸吏、散騎、中常侍皆加官，所加或列侯將軍卿大夫將都尉尚書太醫太官令至郎中，亡員，多至數十人。侍中中常侍得入禁中，諸曹受尚書事，諸吏得舉法，散騎並乘輿車。給事中亦加官，所加或大夫博士議郎，掌顧問應對，位次中常侍中黃門。有給事黃門，位從將大夫，皆秦制。」凡加上述之官號者，均宿衞左右，本皆中朝之官。有時本爲外官，一經加官，則亦屬中朝官了。中朝官在漢代政治上極關重要。中朝官與外朝官的關係，領錄尚書事的制度，以及重號將軍的幕僚，在秦漢當時以至後代，均有重要的影響。

第二節　中朝與外朝官

在上章敍述丞相御史大夫的時候，已經說過因爲丞相御史大夫的職權發展過度，君主收其權於近臣，於是逐用中朝官來壓抑外朝官。這種趨勢，是秦漢中央政制與政權發展的一個經紐。大抵自秦至西漢武帝以前，丞相率以列侯爲之，其時丞相所請，靡有不聽。至景武之世，地方的諸侯王逐漸削弱，關中的功臣列侯亦漸耗滅殆盡。（參看下篇地方政府第一第二

兩章）故武帝能引用白衣公孫弘以爲丞相，這時諸侯王與功臣列侯均不足以障礙君權。但就中央政制而論，發展過度了的丞相和御史職權，如除用官吏，主持朝議，以至封駁、選舉、誅賞等均與絕對的君權對立起來，於是君主遂常以中朝朝議來壓制外朝，重用中朝大將軍以下來裁抑丞相與御史大夫，這種形態，自漢武以後，極其清楚。如漢書杜延年傳云：

「始元四年，桑宏羊子遷，亡過父故吏侯史吳，會赦，吳得自出繫獄。廷尉少府雜治反事，丞相車千秋召二千石博士會公車門議，問吳法。明日車千秋封上衆議，大將軍光以爲千秋擅召二千石以下，遂下少府廷尉獄。」

這是以中朝官大將軍的權位來剝奪丞相的集議之權。外此君主欲瑕疵外朝官丞相與御史大夫時，則特下將軍中朝者議，以決定其罪名。漢書翟方進傳云：

「司隸校尉涓勳，奏言丞相請道掾史，以宰士督察使命大夫，甚誖逆順之理，願下中朝特進列侯將軍以下，正國法度。議者以爲丞相掾，不宜移書督趣司隸。」

同書王嘉傳云：

「哀帝時，丞相王嘉，上書薦故廷尉梁相等。尚書劾奏嘉言事恣意，迷國罔上，不道，下將軍中朝者議。左將軍公孫祿、司隸鮑宣、光祿大夫孔光等十四人，皆以爲嘉應迷國不道法。光祿大夫諸吏給事中龔勝獨書議曰：「嘉迷國不疑、今舉相等過微薄。」日暮，議者罷。明日復會。左將軍祿問：「勝君議亡所據，今奏當，上宜何從？」勝曰：「將軍以勝議不可者，通劾之。」遂可光奏。光等則詔嘉詣獄，制曰：「驃騎將軍御史大夫中二千石

二千石博士議郎衛尉雲等五十八人，以爲如光等言可許，議郎龔等，以爲宜奪爵士免爲庶人，永信少府猛等十八人，以爲大臣括髮關械，裸躬就笞，非所以重國褒宗廟也。有詔假謁者節，召丞相詣廷尉詔獄。」」

同書朱博傳云：

「傅太后怨傅喜，使孔鄉侯晏風（諷）丞相令奏免喜侯。朱博受詔，與御史大夫趙元議。元博奏請免爲庶人。上疑博元承旨，詔左將軍彭宣與中朝雜問。宣等劾奏：「博宰相、元上卿、晏以外親不忠不道，臣請詔謁者召博、元、晏詣廷尉詔獄。」制曰：將軍、中二千石、二千石、諸大夫、博士、議郎議：右將軍蟜望等四十四人，以爲如宣等言可許。諫大夫龔勝等十四人、以爲晏宜博元同罪，罪皆不道。上減元死罪三等，削晏戶四分之一，假謁者節，召丞相詣廷尉詔獄。」

就這些記載，可知當時外朝尊官如丞相御史大夫均已受制於中朝了。朝議爲決定一切軍國大事之本，自景武以降，中朝官武官如大將軍、車騎將軍、前後左右諸將軍，文官如太中大夫、中大夫、光祿大夫、侍中等有極大的主議與參決權。其結果自然是實際的政權由外朝移於內朝。這時在外朝，則由秦以來丞相、太尉、御史大夫的實職三公變爲司徒、司馬、司空論道備員的虛位三公，在禁中，則尚書臺發展，內朝官自大將軍以下又多領平尚書事。這些事實，都充分表現出這一時期中央政制與政權轉換的具體形態。降至東漢，率亦常行中朝會議。如元嘉元年桓帝欲褒崇大將軍梁冀，使中朝二千石會議。（東漢會要二二）此所採用的形

式，仍與西漢無異。

第三節　中朝官與領、平、錄尚書事

君主鑒於丞相御史二府的職權發展過度，因而收其實權於禁中尚書，於是尚書令、僕射權重而尚書諸曹亦相隨發展。在西漢武帝後以至東漢之世，尚書臺的發展與領、平尚書事以至錄尚書事的發展是不可分離的。尚書臺的發展及其職權，詳下章尚書臺。本節則就中朝官的領平尚書事加以敍述，以明政制的推移。

如前節所說，所謂中朝官爲自大將軍（大司馬）以下至於侍中常侍散騎諸侍衛之臣。所謂侍衛，又即宿衛。漢書陳平傳云：「高帝崩，陳平畏讒，固請之，得宿衛。」宿衛近在君主左右，故可免受讒言。後此君主集權，而中朝宿衛大臣每得領平尚書以參決朝政或輔政者，其理由仍是依存於此。下列的記事說：

「王臧上書宿衛，累遷，一歲至郎中令。」（前書申公傳）

「張安世輔政，宿衛十有三年，封爲富平侯。」（同上張湯傳）

「宣帝地節二年詔曰：「博陸侯宿衛武帝三十餘年。」」（同上宣帝紀）

「陽城侯劉德　親親行謹厚，以德得官宿衛者二十餘年。」（同上楚元王傳）

「魏相奏張安世子延壽重厚可以爲光祿勳，領宿衛臣。」（同上張湯傳）

「馮參爲黃門郎給事中，宿衛十餘年。」（同上馮參傳）

「孔光為帝太傅，位四輔給事中，領宿衛。」（同上本傳）

「成帝詔曰：「車騎將軍王音，宿衛忠正，勤勞王家。」」（同上元后傳）

「元后詔封孔光，詔曰：「博山侯光，宿衛四世，世為傅相；光祿勳豐，宿衛三世；奉車都尉甄邯，宿衛勤勞，建議定策。」」（同上王莽傳）

這些宿衛與近侍之臣，以其居宿禁中，或出入禁中，都是所謂中朝官的範圍。其時尚書臺雖漸發展為政治的樞要，但自令以下諸臺官，位卑權重，多用文法小吏，秩次千石之下。於是君主常以侍衛大將軍以下諸大臣領尚書事、平尚書事、或視尚書事，以參決政務。如：

「霍光以大將軍領尚書事。」（前書霍光傳）

「張安世以車騎將軍領尚書事，又以衛將軍領尚書事。」（同上張安世傳）

「師丹以左將軍領尚書事。」（同上師丹傳）

「蕭望之以前將軍領尚書事。」（同上蕭望之傳）

「王鳳以大司馬領尚書事。」（同上元后傳）

「鄭寬中以光祿大夫領尚書事。」（同上張山拊傳）

「孔光以光祿勳領尚書事。」（同上孔光傳）

「張禹以光祿大夫領尚書事。」（同上張禹傳）

「霍山：奉車都尉領尚書事。」（同上霍山傳）

「周堪以光祿大夫領尚書事。」（同上周堪傳）

「車騎將軍王音內侍僕射，外典兵馬。」（同上毋將隆傳）

「史高以外屬爲大司馬車騎將軍，領尚書事。」（同上匡衡傳）——以上領尚書事。

「于定國以光祿大夫平尚書事。」（同上于定國傳）

「宣帝徵敞爲太中大夫，與于定國並平尚書事。」（同上張敞傳）——以上平尚書事。

「薛宣加寵特進，位次師安昌侯，給事中視尚書事。」（同上薛宣傳）——以上視尚書事。

這時曰領，曰平，曰視，無有定稱，殆無不以中朝官爲之。西漢武帝以降，中朝官雖因領平尚書事而實權極重。但在法定方面，外朝丞相職權的空架猶存。故霍光以大將軍領尚書事，於奏廢昌邑王時，仍以丞相領銜。又曰與丞相分治內外。張安世以車騎將軍領尚書事，每定大政之後，輒移病出，僞爲不知。孔光以光祿勳領尚書事，亦以愼密著稱。下列記事云：

「（昌邑王淫亂，霍光與群臣連名奏王，）尚書令讀奏曰：「丞相臣敞（楊敞）、大司馬將軍臣光（霍光）、車騎將軍臣安世（張安世）……」」（前書霍光傳）

「（霍光謂丞相車千秋曰：）始與君侯俱受遺詔，今光治內，君侯治外，宜有以教督，使光毋負天下。」（同上車千秋傳）

「領尚書事，職典機樞，以謹愼周密自著。每言大政已決，輒移病出，聞有詔令，乃驚使吏之丞相府問焉，自朝廷大臣莫知其與議也。」（同上張安世傳）

「領尚書事，凡典樞機十餘年，守法度，修政事，不希苟合。或問溫室省中樹皆何木也，

光答以他語，其愼密也如此。」（同上孔光傳）

降至後漢，則由領、平與視尙書事之不定名稱，總歸於錄尙書事之號，由中朝官多能領平尙書事的許多事實，漸次演爲每帝卽位，輒置太傅錄尙書事的定例，這又可以說是制度化了。（詳下節大將軍與太傅又下第四章尙書臺第三節錄尙書事）

第四節　大將軍與太傅

在中朝官中應該特別加以論述的是大將軍與太傅二官。因爲西漢武帝以後的大將軍與東漢光武以後的太傅，事實上均代替了前此丞相的地位由領錄尙書事而綜理庶務。茲分述之：

（一）大將軍——將軍名稱，實始於晉國，其時有「將中軍」、「將上軍」、「將下軍」等稱，凡將中上下軍者位皆爲卿（詳第一冊），而將中軍爲正卿主政，其後軍制變化，而將軍遂演成領兵者之官名。通考云：「魏獻子、衛文子始有將軍之稱。自戰國置大將軍，周末又置前後左右將軍，秦因之，位上卿。」漢初沿秦制，亦間置大將軍，高帝拜韓信爲大將軍（韓信傳），景帝拜竇嬰爲大將軍（竇嬰傳）。至武帝元狩四年置大司馬位，大將軍驃騎將軍皆爲大司馬。後漢志云：

「初武帝以衞靑數征伐有功，爲大將軍，欲尊寵之，以古尊官，唯有三公，諸將軍始自秦晉，以爲卿號，故置大司馬官號以冠之。其後霍光王鳳等皆然。」

前漢書霍去病傳云：

「（武帝元狩四年）置大司馬位，大將軍、票騎將軍皆爲大司馬。定令票騎將軍秩祿與大將軍等。」

漢興置大將軍、驃騎，位次丞相。（續漢志二四注引蔡質漢儀）自武帝元狩四年以後，以大司馬冠大將軍，位遇逐隆，前此位次丞相，至此位在公上。前書注云：

「天子使使者持大將軍印，因軍中拜青爲大將軍；位在公上，卿以下皆拜。」

武帝卒，霍光爲大司馬大將軍，領尙書事，受遺詔輔少主，政事皆決於光。至成帝綏和元年建三公官，罷大將軍，立大司馬。事實上大司馬即爲大將軍，不復有重疊加冠之號。（如王鳳以大司馬領尙書事主決政事。）至東漢復置大將軍，位在公下。和帝時竇憲爲大將軍，安帝時鄧騭爲大將軍，位在太傅下三公上。故自西漢以至東漢，大將軍之班位，前後亦頗有變化。下列記事，敍述東漢時大將軍與其他重號將軍云：

「世祖中興，吳漢以大將軍爲大司馬，景丹爲驃騎大將軍位在公下。……明帝初卽位，以弟東平王蒼有賢才，以爲驃騎將軍，以王故位在公上，數年後罷。章帝卽位，西羌反，故以舅馬防行車騎將軍征之，還復罷。和帝卽位，以舅竇憲征匈奴，位在公下，還復有功，遷大將軍位在公上；復征西羌，還免官罷。安帝卽位，西羌寇亂，復以舅鄧騭爲車騎將軍征之，還遷大將軍，位如憲，數年復罷。自安帝政治衰缺，始以嫡舅耿寶爲大將軍，常在京都。順帝卽位，又以皇后父兄相繼爲大將軍，如三公焉。」（續漢志二四）

「竇大將軍，位在三公下，置官屬依太尉。憲威權震朝廷，公卿希旨奏憲位次太傅下，三

公上。」（後書竇融傳）

「（大將軍）漢末猶在公上。（原注云：）魏武爲大將軍，袁紹爲太尉；紹恥班在下，魏武乃固以大將軍讓紹。」」（通考五九）

將軍之官，表志所記本職爲「掌兵及四夷」或曰「掌征伐背叛」，凡此皆指有軍事時而言，其在平時則統爲皇帝的近衞武官。而大將軍則係近衞武官之長。以其近衞左右，故能得委任而領錄尚書事，居中主決政事。通考云：「按兩漢以來，大將軍內秉國政，外則仗鉞專征，其權任出宰相之右。」但實則大將軍柄權起自武帝，東漢如竇憲、梁冀爲大將軍，平決尚書事，踰越儀制。後漢書梁統傳云：

「於是有司奏冀入朝不趨，劍履上殿，謁贊不名，禮儀比蕭何。……每朝會與三公絕席。十日一入平尚書事，宣布天下，爲萬世法。」

除此之外，常制輒於每帝即位置太傅一人，錄尚書事。故西漢武帝以後，以大將軍爲大司[illegible]事[illegible]就常制而論，則太傅權位在大將軍上。這是前後兩漢不同的地方。

[illegible]就將軍則有幕府，可以辟除舉吏。而大將軍的幕府最爲龐大。此制當[illegible]期。後此爲當地方分裂割據的時期，將軍幕府對於政治的活動和作[illegible]（[illegible]下節）此外大將軍出征領兵時，則有部曲。續漢志云：

「將[illegible]征伐背叛。……其領軍皆有部曲，大將軍營有五部。校尉一人[illegible]石。部下有曲，曲有軍候一人，比六百石。曲下有屯，屯

長一人，比二百石。其不置校尉，部但軍司馬一人。又有軍假司馬、假候，皆爲副貳。其別營領屬爲別部司馬。其兵多少各隨時宜。門有門候。」

部曲一詞始此，東漢以降，則凡私人屬從亦均可謂之部曲了。

（二）太傅——太傅、太保、太師是先秦所謂三公之官，是氏族社會長老有權時代的產物。春秋以降，此三官均逐漸沒落。然各國中亦間有以太傅總政者，如韓郎以太傅主政。（張良傳）秦不置。漢初高后元年初置太傅，旋置旋省，至哀帝元壽二年復置。百官表云：

「太傅，古官，高后元年初置，金印紫綬，後省。八年復置，後省。哀帝元壽二年復置，位在三公上。」

王莽居攝，置四輔官。太傅與太師、國師、國將並爲四輔，位上公。（通典又王莽傳）所謂輔，爲左右輔導之義。平帝元始元年，置太師、太保，皆金印紫綬，太師位在太傅上，太保次太傅。（百官表）凡此皆西漢末期之制。諸官大抵皆近侍左右，居宮省之中。下列記事云：

「徙光爲帝太傅，位四輔，給事中，領宿衛。供養行內，署門戶省（註），服御食物。」（前書孔光傳）

（註）漢書昭帝紀：帝年幼，帝姊鄂邑公主共養省中。註：伏儼曰：蔡邕云：本爲禁中，門閤有禁也。後以孝元皇后父名禁，故避之曰省中也。衛宏漢官舊儀註：亦曰省中禁中也。成帝外家王禁貴重，朝中諱禁，故曰省。後世以省爲官署之名，蓋淵源於此。

「平帝元年，孔光以太傅見授詔太師，無朝。十日一賜餐，賜靈壽杖，省中施坐置几。太師省中用杖，自是而□。」（應劭漢官儀。又按孔光傳光爲太師，領城門兵。）

「伏惟自念，入稱四輔，出備三公，爵爲列侯，誠無顏復望闕廷，無心復居官府，無宜復食國邑，願上太師、大司徒印綬避賢路。」（前書馬宮傳）

在前第一篇總論中，已指出西漢有儒家的改制運動，儒者企圖以儒家制度來代替法家制度。武帝時已開其端，至成帝時則事實頗顯。其在外朝，以周禮六官中之司徒、司馬、司空來代替丞相、太尉與御史大夫。其在內朝則又有太師、太傅、太保以及所謂四輔官的設立。此一運動至王莽失敗而終結，但其影響則至東漢猶存。東漢太師、太保諸官雖廢（漢末董卓雖自居太師，然係末世擅顓之例），但太傅獨存。世祖以後，每帝即位，輒置太傅一人，錄尙書事以總領朝政。

「太傅上公一人。……世祖以卓茂爲太傅，薨因省。其後每帝即位，輒置太傅錄尙書事，薨輒省。」（續漢志二四）

「後漢章帝以太傅趙熹、太尉牟融並錄尙書事，尙書有錄名，自熹融始。……和帝時，太尉鄧彪爲太傅，錄尙書事，位上公，在三公上。漢制遂以爲常。每少帝立，則置太傅錄尙書事，猶古冢宰總己之義，薨輒罷之。」（晉書二四百官志）

太傅職權至此遂臻極盛。其時居太傅之位者如：

「其以（鄧）彪爲太傅，賜爵關內侯，錄尙書事，百官總己以聽。」（後書和帝紀）

「延平元年遷太傅，錄尙書事。鄧太后以殤帝初育，欲令重臣居禁內，乃詔禹舍宮中，給帷帳牀褥，大官朝夕進食，五日一歸府。」(同上張禹傳)「故太尉陳蕃忠亮謇諤，有不吐不茹之節。……今以蕃爲太傅……錄尙書事。」(藝文四八御覽二一〇引靈帝策書。又後書陳蕃傳云：「太傅陳蕃，輔弼先帝，出納累年。」按此節須與下第四章尙書臺第三節錄尙書事參閱。)

至於太傅的本職，實亦爲空虛的論道之官。在西漢有時雖閒置太傅，但毫無實權，如王陵爲丞相，高后以其礙己，「遷陵爲帝太傅，實奪之權，陵怒謝病免。」(王陵傳)哀平之際，稱四輔之職，爲國維綱。(馬宮傳)續漢志本注曰：「太傅掌以善導，無常職。」職文似無所不總，然實則一無所總，由錄尙書事而後始有實職。

西漢三師雖間曾備位，然掾屬無考。東漢雖有上公之位，官屬亦不見。唯太傅則有長史一人，秩千石，掾屬二十四人，令史御屬二十二人。(見續漢志注所引漢官)荀綽晉百官表注則曰：「漢太傅置掾屬十八人，御屬一人，令史十二人，並長史與漢異。」則似以漢制太傅無長史。然其時司徒、司馬、司空三府均置長史，太傅亦應有之，當以漢官所記爲正。又所言掾屬，令史御屬員額兩說亦頗有差異，如以東漢太尉府屬比擬，則仍以漢官所記爲正。但掾屬前後常多增省，其記載所據之時期不同，員額亦隨之而異。魏末司馬晉王爲太傅時所置掾屬員額與荀綽晉百官表注相近(詳下冊)，則其言漢太傅掾屬之制，當亦不無所據。通考太抵取後說，故云：「漢有三師，而不見官屬。……後漢初唯置太傅，有長史一人，掾

屬十八，御屬一人。後置太師，董卓嘗居之，蓋自爲也，而不見官屬。」諸說互有詳略異同，因並論述如是。

第五節　將軍與幕府

大將軍已如前述。自此以下，差與大將軍位秩等者則爲驃騎將軍。蔡質漢儀云：「漢與置大將軍驃騎，位次丞相。」（續漢志注引）武帝元狩間，定令驃騎將軍秩祿與大將軍等，均冠以大司馬之號。（霍去病傳）其次爲車騎將軍，如張安世以車騎將軍領尙書事，亦冠以大司馬之號。漢書張安世傳云：

「（宣帝地節三年）拜張安世爲大司馬車騎將軍領尙書事。數月，罷車騎將軍屯兵，更爲兩宮衞尉，城門北軍兵屬焉。」

同書元后傳曰：「車騎將軍王音，以外親宜典兵馬，入爲將軍。」蓋車騎將軍之職，掌宮衞，領禁兵。又其次則爲衞將軍，其所職亦同。漢書本紀云：

「文帝卽位，拜宋昌爲衞將軍，領南北軍。二年罷衞將軍。」（文帝紀）

「張安世拜大司馬車騎將軍，領尙書事，數月，更爲衞將軍。」（宣帝紀）

外此尙有前後左右將軍，名號淵源於先秦之世，漢不常置。百官表云：

「前後左右將軍，皆周末官，秦因之，位上卿，金印紫綬。漢不常置。或有前後，或有左右，皆掌兵及四夷。有長史，秩千石。」

所謂「皆掌兵及四夷」，指有兵事與邊事而言。其在平時，則侍帷左右，參與中朝朝議，決定軍國重務。如師丹以左將軍、蕭望之以右將軍領尚書事，均實際與聞政務。

自大將軍至前後左右將軍，均爲重號將軍，且爲君主最高級的侍衛武官。此外尚有列將軍之號，如上將軍、游擊將軍、復士將軍、將屯將軍、驍騎將軍、護軍將軍、輕車將軍、材官將軍、騎將軍、伏波將軍、樓船將軍、戈船將軍、下瀨將軍、橫海將軍、浮沮將軍、中將軍，以及匈河、拔胡、因杅、貳師、浚稽、彊弩、度遼、虎牙、蒲類、祁連、破羌、護羌、奮威、建威、步兵、文武、五利、天士、地士、大通、天道……諸將軍，或以其征伐之地名，或以其所敵對與保護之族類，或以其所領之兵類，或以其所司之特別職務，臨時制置其名號，出則領兵或分主其特定之任務，入則仍爲侍衛武官。

將軍之下有諸都尉官，如護軍都尉（按前書陳平傳云：「高帝拜陳平護軍中尉，使盡護諸將。」又百官表云：「護軍都尉，秦官。武帝元狩四年，屬大司馬。成帝綏和元年，居大司馬府比司直。哀帝元壽元年，更名司寇。平帝元始元年，更名護軍。」護軍當係總掌武官選舉黜降罪法之官）、奉車都尉（掌御乘輿車，秩比二千石）、駙馬都尉（掌駙馬，秩比二千石，與奉車都尉皆武帝置）。有諸校尉官，如司隸校尉（詳另章）、城門校尉（掌京師城門屯兵，有司馬、十二城門候，見百官表，孔光王音均曾領城門兵）、中壘（掌北軍壘門內，外掌西域）、屯騎（掌騎士）、步兵（掌上林苑門屯兵）、越騎（掌越騎）、長水（掌長水宣曲胡騎）、胡騎（掌池陽胡騎，不常置）、射聲（掌待詔射聲士）、虎賁（掌輕車）等

八校尉，皆武帝初置，有丞、司馬。自司隸至虎賁校尉，秩皆二千石。東漢則改併爲屯騎（幷胡騎）、越騎、步兵、射聲（幷虎賁）、長水（主烏桓騎）五校尉，皆掌宿衛兵；廢中壘校尉，置北軍中候以掌監五營（即五校，看後書百官志）。此外尚有戊己校尉、西域都護加官（西漢）以及護烏桓校尉、護羌校尉（東漢）之職。（以上看百官表續漢志）

將軍有舉吏之權，漢書元后傳記「王商位特進，領城門兵，置幕府，得舉吏如將軍」。其他特詔選舉常令將軍舉吏，間亦有規定校尉參選者，如：

「（建始三年十二月，日食地震，）詔丞相、御史、與將軍、列侯、中二千石及內郡國舉賢良方正能直言極諫之士，詣公車，朕將覽焉。」（前書成帝紀）

「（孝哀元壽元年正月，日有食之，）詔公卿大夫，其與將軍列侯中二千石，舉賢良方正能直言者各一人。」（同上哀帝紀）

「（詔）其與大司馬、列侯、將軍、中二千石、州牧、守相，舉孝悌敦厚能直言通政事，延於側陋，可親民者各一人。」（同上）

「詔將軍、中二千石舉明兵法有大慮者。」（同上）

「詔三公、特進侯、卿、校尉舉武猛堪將帥者各五人。」（後書安帝紀）

「令大將軍、三公各舉故刺史二千石及見令、長、郎、謁者、四府掾屬，剛毅武猛有謀謨，任將帥者各二人，特進、卿、校尉各一人。」（同上順帝紀）

「詔大將軍、公卿、郡國舉至孝篤行之士各一人。」（同上桓帝紀）

「詔三公擧至孝二人，九卿、校尉、郡國守相各一人。」（同上獻帝紀）

將軍幕府，其主要作用爲參主謀議，助理軍務。其制於西漢武帝以後，逐漸發達。當時的幕府組織，法令規定，似極嚴密。員額以大將軍爲最多，次則驃騎將軍與車騎將軍。東漢則幕府員額大增，有倍於公府者。下列的記事云：

「魏尙爲雲中守，上功幕府，首虜差六級，下吏削其爵，罰作之。」（前書馮唐傳）

「燕王旦上書言，霍光擅益幕府校尉，疑有非常。」（同上霍光傳）

「中郎將卬入至趙充國幕府司馬中亂屯兵，下吏自殺。」（同上趙充國傳）

「王商位特進，領城門兵，置幕府，得擧吏如將軍。」（同上元后傳）

「東平憲王蒼爲驃騎將軍，置長史掾吏員四十人，位在三公上。」（後書光武十王傳）

「竇融爲大將軍，長史司馬秩中二千石，從事中郎二人，六百石，自下各有增。」（同上竇融傳）

「建和元年，益封梁冀萬三千戶，增大將軍府，擧高第茂才，官屬倍三公。」（同上梁統傳）

觀此，可知將軍的幕府組織，自西漢以降有逐漸龐大之勢。

茲再將大將軍、驃騎將軍、車騎將軍、及列將軍幕府官屬之重要而可考者，列爲簡表如次：

將軍名稱	幕府名稱與員數	備考
大將軍	長史一人	按竇憲時秩中二千石。西漢時嘗與三公長史同，秩千石。又以續漢志校尉秩比二千石例之，東漢時或增比二千石，憲再增爲中二千石耳。
	校尉一人	前書霍光傳：「光擅調益幕府校尉。」續漢志二四本注云：「校尉一人，比二千石。」
	軍中司馬一人	西漢會要三二：「王鳳奏請王尊補。」續漢志：「軍司馬一人，比千石。」
	從事中郎二人	西漢會要三二：「王鳳奏以陳湯爲之。」後書竇融傳：「從事中郎二人，六百石。」續漢志同。
	護軍一人	百官表：「護軍都尉，秦官。哀帝元壽元年，更名司寇。平帝元始元年，更名護軍。」續漢志：中護軍一人，出征時置。
	軍監	見西漢會要三二。
	史	前書律曆志：「詔大將軍史，雜候清臺。」

官名		說明
	武庫令	前書杜欽傳：「王鳳奏請欽爲大將軍軍武庫令。」
		附注：其餘掾屬、令史御屬、宮騎、鼓吹、舍人之制，西漢時多不可考；東漢時，將軍幕府侍從員數頗多，見下列將軍項內，其時大將軍所屬，當更較將軍爲多。
驃騎將軍	票姚校尉	西漢會要三二：霍去病爲之。荀悅漢紀作票鷂。
	司馬	西漢會要三三：「驃騎將軍司馬趙破奴。」又：「鷹擊司馬趙破奴。」
	史	西漢會要三二
		附注：其餘長史、從事中郎、掾屬，以及宮騎、鼓吹、舍人之類，亦應如下列將軍項所列。
車騎	長史	西漢會要：「趙充國由中郎遷。」
	都尉	西漢會要：「韓邑夫爲唐拜車騎都尉，主車尉及郡國車士。」
	從事中郎	西漢會要：「大司馬車騎將軍王音，踵故選置從事中郎將隆。」

將軍	職官	說明
將軍	營軍司馬	前書谷永傳：「車騎將軍王音請谷永補營軍司馬。」
	掾	西漢會要：車騎將軍王舜表奏云敞爲掾。
	市令	西漢會要：「車騎將軍市令丙吉。」
		附注：其他令史御屬、官騎、鼓吹、舍人之屬亦應有之。
衛將軍	掾	西漢會要：「衛將軍掾蕭由。」
	舍人	西漢會要：「史記田叔傳，衛將軍舍人百餘人。田仁以壯健爲衛將軍舍人。」
		附注：就前列諸將軍與下列將軍之幕府員數參錯而論，則衛將軍亦當有長史、校尉、從事中郎、與令史御屬之類。
將	長史一人，秩千石	按前書百官表僅云有長史，秩千石，蓋略而未錄。上所舉據續漢志二四所載。大抵東漢將軍幕府掾屬較西漢爲盛，員數亦較多，親王外戚爲之，更爲龐大。如東平憲王爲驃騎將軍，置長史掾史四十人，位在三公上。竇融爲大將軍時，長史司馬秩中二千石，從事中郎二人，六百石，自下
	司馬一人，秩千石，主兵	

軍
從事中郎二人，六百石，職參謀議
掾屬三十九人，府員職
令史御屬三十一人，府員職
宮騎三十人
鼓吹，非常員，二十人
舍人十人
中護一人，出征時置

各有增。梁冀為大將軍時，增大將軍府：官屬倍三公。蓋自西漢以至東漢，將軍幕府員數秩次均有變遷。

上表所列，不過為兩漢將軍幕府的大概。其間前後員額增減當有許多變化，而不可詳考。在中央政權還可維持的時期，幕府的作用尚小。及至中央政權瓦解，地方割據的局面形成，領兵諸將，既擁重號將軍之名，復有專制州郡之實，其甚者且遙領內官。於是開府置佐吏

，許多政治軍事上的縱橫捭闔，多由幕府操縱於其間。自漢末以至於魏晉南北朝的長期混亂之中，幕府的作用極大，實足以助長分崩離析之局。

第六節　侍中、給事中、中常侍、散騎等

中朝官自始即為近侍之官。有時本為外朝之職，但一經加以侍中、給事中、給事黃門，亦頓為近侍，出入禁中，宿衛左右，應對顧問。

諸加官，秦漢時本無一定員額，如侍中，秦漢初直侍禁中，無員、（六典八）後漢熹平六年改曰侍中寺。（通典二一原注）續漢志云：「（侍中）掌侍左右，贊導眾事，顧問應對，法駕出則多識者一人參乘，餘皆騎在乘輿車後。」是秦與兩漢猶不過加官。至東漢屬少府，漸漸於加官中有一比較定形的組織。又西漢之際，宮中已有「省中」與「門戶省」之稱，如孔光傳云：「或問溫室省中皆何本也。」又云：「徙光為太傅，位四輔，給事中，領宿衛，供養行內，署門戶省。」所謂省即從此魏晉以降臺省名稱之所由來，而「門戶省」亦即後此門下省名稱之所本。獻帝中平六年，初分侍中、給事黃門侍郎員各六人。（本紀）魏晉以降，置侍中常員，不在諸加官之數，與給事黃門侍郎俱管門下眾事，九卿之職亦漸轉歸門下。其餘如給事中、散騎常侍亦漸置實員而隸門下，門下省遂成為龐大的組織。推其原始，則係由漢代侍中等領省中事務與近侍諸散官加官逐漸發展而來。（此節須與第五篇第六章加官、散官一章參看。）此外如尚書，亦屬中朝官，居禁中，因其在漢代即有特殊的發展，故於

下章特別加以敍述。

第四章　尙書臺

第一節　沿革與發展

六國時已有尙書之職。魏有主書，「主猶尙也，」是主書卽尙書。齊有掌書 新序雜事尙，是掌書亦卽尙書。按職乃在掌呈帝奏，在本書第二冊中已經提及。秦制尙書屬少府。少府近在禁中，遣吏任殿中主法書，謂之尙書。所謂殿，當卽丞相府之百官朝會殿。故尙書又與丞相接近。戰國策記秦時人云：「臣事丞相不韋爲尙書，習奏事。」據此我們可知秦時的尙書，是由少府所派遣的小吏，往來於皇帝與丞相之間，掌呈章奏。其時已有尙書令、僕射與尙書丞，且已有左右曹之分。宋書百官志云：

「秦時有尙書令、尙書僕射、尙書丞。至漢初並屬少府。漢東京猶文屬焉。古者重武官，以善射者掌事，故曰僕射，僕射者，僕役於射事也。秦世有左右曹諸吏官，無職事，將軍大夫以下，皆得加此官。」

自漢初至武帝以前，大率因秦之制。這一時期的尙書令丞掌通章奏而已，事皆決丞相府。至武帝時內則列侯功臣喪盡，外則王國削弱，中央集權的力量強大，皇帝可以隨意拔選尙

衣以爲公卿，以列侯爲丞相之制破壞。而其時丞相的職位又已發展過度，於是君主收其權於近侍。前此尚書僅見左右曹而無實職，自此之後則有侍曹、二千石曹、戶曹、主客曹，尚書引用中人閹宦，其諸曹所司，實丞相御史兩府之實職。尚書的實權發展，曹數增加。中朝近衞諸官——自大將軍以下——常平領尚書事參決朝政。丞相、太尉、御史大夫諸外朝官的職權遂爲尚書與中朝諸官所代，於是秦與漢初的實職三公，轉爲儒家司徒、司馬、司空的備位論道之官。東漢光武更進而總吏職於尚書，於是尚書臺遂確立爲總政的中樞了。故論秦漢尚書臺的發展，可分三期：自秦至武帝以前爲一期，這時尚書不過是往來掌通章奏的小吏而已。自武帝以後至西漢末爲一期（尤其是宣成時代），信任中書尚書，這是丞相御史大夫與尚書臺二者間政權轉移交替的時期。東漢光武以後爲一期，但在這時已至確立發展的時期了。

（註）唐六典有云：

「秦置尚書禁中，有令丞，掌通章奏而已，事皆決丞相府。漢武宣後稍委任。光武親總吏職，天下事皆上尚書，與人主參決，乃下三府。」

通考云：

秦時少府遺吏四人在殿中主法書，故謂之尚書，尚猶主也。漢承秦置。及武帝游宴後庭，始用宦者主中書，以司馬遷爲之，中間遂罷其官，以爲中書之職。至成帝建始四年，罷中

（註）尚書臺的發展，有極複雜的關係，本章應與本篇「三公」、「諸卿」、「中朝官」諸章合讀相參。

書官者，又置尚書五人，一人爲僕射，四人分四曹，通掌圖書、祕記、章奏之事及封奏宣示內外而已，其任猶輕。至後漢則爲優重，出納王命，敷奏萬機，蓋政令之所由宣，選舉之所由定，罪賞之所由正。斯乃文昌天府，衆務淵藪，內外所折衷，遠近所稟仰。」

觀此，尚書臺發展的階段，顯然可見。凡尚書統謂之臺官。（按漢代宮中多置臺，猶明清時代之閣，所謂臺官，亦猶稱閣僚耳。）以其在禁中，故又曰中臺，與謁者外臺、御史憲臺，謂之三台。（初學記一二又御覽二二六引漢官）其時三公列卿等行複道中，皆須迴車豫避。應劭漢官儀云：

「其三公、列卿、將、五營校尉行複道中，遇尚書令、僕射、左右丞皆迴車豫避，衞士傳不得迂臺官，臺官過乃得去。」

第二節　職權和組織

尚書臺的職權也是跟着上述發展而發展的。西漢武帝以後，君主欲收其權於近臣，尚書遂逐漸侵漁丞相御史職權，並直接陵駕大臣。陳樹鏞漢官問答有云：「大臣有罪，則尚書劾之。（王章傳）天子責問大臣，則尚書受辭。（黃霸王嘉傳）選第中二千石，則使尚書定其高下。（馮野王傳）吏追捕有功，則上名尚書，因錄用之。（張敞傳）刺史奏事京師，則見尚書。（陳遵傳）」尚書的這種職權，最初可以說都不是法定的。君主集權，結果便任用近臣，於是中書宦官用事，尚書諸曹職權龐大，中朝官領錄尚書，相繼而來。宣成之世

，代表儒家思想與企圖推行儒家制度的如蕭望之、蓋寬饒、京房諸人，對此曾力作抗爭。漢書蕭望之傳云：

「初宣帝不甚從儒術，任用法律，而中書宦官用事。中書令弘恭石顯，久典樞機，明習文法，亦與車騎將軍高爲表裏，論議常獨持故事，不從望之等。恭顯又時傾仄見詘，望之以爲中書政本，宜以賢明之選，自武帝遊宴後庭，故用宦者，非國舊制，又違古不近刑人之義，白欲更置士人，由是大與高恭顯忤。」

同書蓋寬饒傳云：

「是時上方用刑法，信任中尙書宦官。寬饒奏封事曰：「方今聖道寖廢，儒術不行，以刑餘爲周召，以法律爲詩書。」又引韓氏易傳，言五帝官天下，三王家天下，家以傳子，官以傳賢，若四方之運，功成者去，不得其人，則不居其位。書奏不省。」

儒者要以詩書來替代法律，要以論議來替代故事（按漢代所謂故事，亦指已成法定之法律制度而言），但結果祇於成帝時，爭取了一個「坐而論道」的無益於治亂的三公制度。王莽改制失敗，國家的法律制度與實際行政職權，都轉歸尙書。至東漢光武以降，尙書遂發展爲一個法定的行政機樞了。下列記事說：

「是機是密，出入王命，王之喉舌。獻善宣美，而讒說是折。」（全漢文五四揚雄尙書箴）

「尙書蓋古之納言，出納朕命，機事不密則害成，可不愼歟！」（後書明帝紀詔文）

「今之三公，雖當其名，而無其實。選舉誅賞，一由尙書。尙書見任，重於三公。」（同上陳寵傳）

「今陛下之有尙書，猶天之有北斗也。斗爲天喉舌，尙書亦爲陛下喉舌。……尙書出納王命，賦政四海，權尊執重，責之所歸。」（同上李固傳）

就這些記載，可見尙書逐漸發展爲職權不絕的樞機了。但上所舉係泛言尙書職權。現在我們再就幾項實際的事例，以明其發展的軌跡。

第一，尙書最初不過掌上章奏或紀錄詔令的頒發，故典志均謂其「在殿中主法書」或「掌通章奏而已」。又漢書竇嬰傳「孝景時，嬰嘗受遺詔曰：事有不便，以便宜論上。……書奏，案尙書大行無遺詔。」可見詔令的頒下，尙書有紀錄的存案可查。其時尙書之職，實亦不過如此。但自武帝以後，尙書漸進而處奏，由讀奏以至於裁決奏事上書，審查其可奏與否。又最初尙書不下章，詔令由法定主管轉各該屬機關。（王嘉傳：故事尙書稀下章，爲煩擾百姓。按王嘉以丞相爲此語，則其時當有不經御史丞相而由尙書下章之事矣。）但其後尙書下章又爲固定的職權了。尙書這類職權的發展，可由下列記事窺見：

「光與羣臣連名奏王（昌邑王），尙書令讀奏。」（前書霍光傳）

「故事諸上書者，皆爲二封，署其一曰副，領尙書者先發副封，所言不善，屏去不奏。」（同上魏相傳）

「間者章奏頗多詞浮，自今若有遇稱虛譽，尙書皆宜抑而不省。」（後書明帝紀）

「尚書令下太常，太常耿丞敏下常山相。」（無極山碑光和四年八月丁丑詔書）上書與下章均由尚書，自然要演成「出納王命，賦政四海」的中樞。

第二，秦漢丞相御史有權的時代，二府爲圖書祕籍與律令之所，丞相司直與御史中丞爲劾案糾舉之職。但君主既欲收其權於近臣，則又以熟知法令者居尚書或中書之位。如弘恭石顯均久典樞機，明習文法。（蕭望之傳又石顯傳）孔光久典尚書，練法令。（孔光傳）此本爲御史之職（如鄭崇父賓以明律令爲御史，薛宣以明習文法，詔補御史中丞），至此漸爲尚書所移。以其熟知法令，故君主有時特授之以劾案問訊之權，而丞相御史大夫反受制於尚書了。如西漢丞相王嘉薦故廷尉梁相等，尚書劾嘉言事姿意，下將軍中朝者議，遂致於理。（王嘉傳襲勝傳）哀帝知傅太后素怨傅喜，疑丞相博（朱博），御史大夫玄承指，卽召玄詣尚書問狀。（朱博傳）東漢太尉楊秉劾奏宦官，尚書召問秉掾屬。（楊秉傳）又秦漢以來，丞相御史二府爲圖書律令之所，東漢光武以降，轉歸尚書。侯霸傳云：「光武徵霸拜尚書令，時無故典，朝廷又少舊臣，霸明習故事，收錄遺文，條奏前世善政法度有益於時者，皆施行之。」圖書律令集中，組織龐大，如三公曹主斷獄，二千石曹掌中都官水火盜賊辭訟罪眚，於是刑獄誅賞之權，自無不出於尚書了。

第三，銓述、任用、選舉之權，本在二府。因爲當時自中二千石以至郡國的考績，都總歸二府職掌。這是黜降賞罰與選舉任用的標準。藉此職掌，自然要操銓敍、選舉、任用的權柄。自武帝以至成帝，尚書諸曹如侍曹尚書主丞相御史事，二千石曹主刺史二千石事，於是

凡前此由丞相御史二府主決之事，再由尚書案察幷進而移其實權。在西漢猶不過由君主之特授職權，如：「孝元使尚書選第中二千石，而大鴻臚馮野王行能第一。」（前書馮野王傳）「吏追捕有功，上名尚書，調補縣令者數十人。」（同上張敞傳）自東漢光武改尚書為曹為吏曹，主選署，尚書令的職權明定為掌選署及奏下尚書文書衆事。（續漢志）這時尚書任用誅賞又都成為尚書法定的職權了。

綜攬了這些實際政權，自然成為下述的狀況：

「肅宗初為尚書，是時承永平故事，吏政尚嚴切，尚書決事，率近於重。」（後書陳寵傳）

「選舉誅賞一由尚書，尚書見任，重於三公。」（同上）

「四遷尚書令。……是時政事多歸尚書。桓帝特詔三公，令高選廉能。太尉陳蕃薦暢清方公正，有不可犯之色，由是復為尚書。」（同上王暢傳）

至此尚書可以說是職無不總。茲再就其組織方面自令、僕射、丞以至諸曹分別加以論述，則尚書臺之發展更可明瞭。

尚書令，秦官，屬少府。其初大抵與符節、太醫、太官等十六官令同秩（當係六百石之官）。武官用宦者更名中書謁者令。成帝建始四年，更名中書謁者令為中謁者令，秩千石。（百官表、通攷）實際在秦時以至西漢初期，尚書之官名員職，猶未確定。有時以御史掌呈書奏，則有尚書御史。（藝文志）有時以郎官善書，則又為給事尚書。（張安世傳）凡此皆

非定名，而其職事則一。尚書令之官稱，在武帝以及宣成之世，亦大抵如是。以宦者掌呈章奏，則謂之中書謁者令。（按秦時漢初已有中謁者之稱。高紀：封中謁者張釋卿爲列侯。如淳曰：灌嬰爲中謁者。後常以閹人爲之，諸官加中者多閹人也。）或簡稱爲中書令。以士人爲之，則爲尚書令。有時以中人爲之，有時則廢中人而用士人，有時則中書令與尚書令同時並置，而實際奏事則由中書令出取，不關尚書。於是中書令與尚書令之間又頗有衝突。有時中書令與尚書令同朋相好，聲氣相通，則雖並置而能共同用事。凡此現象，在武帝以及宣成之世尚書臺正在發展的時期，均紛然雜陳。下列記事云：

「少府，秦官。……屬官有尚書令丞（此句間有節文）。……又中書謁者令丞（此句間亦有節文）。……成帝建始四年，更名中書謁者令爲中謁者令，初置尚書員五人，有四丞。」（百官表）

「蕭望之領尚書事，知顯（石顯，按宣帝時弘恭石顯爲尚書令僕射，久典機樞，明習法令，參閱上節所引蕭望之傳）專權邪辟，建白以爲尚書百官之本（按望之傳則云「中書政本」，是知中書尚書所職祗是一所），國家樞機，宜以通明公正處之。武帝游宴後庭，故用宦者，非古制也。宜罷中書宦者，應古不近刑人。」（前書石顯傳）

「是時中書令石顯顓權，顯友人五鹿充宗爲尚書令，與房同經，論議相非，二人用事，房嘗晏見。」（同上京房傳）

「（房奏曰：）中書令石顯、尚書令五鹿充宗，相與合同，巧佞之人也。」（同上）

「後上書者益點，蓋奏封事，輒使中書令出取之，不關尙書。」（同上霍光傳。按據京房與霍光傳，知中書令與尙書令可同時並置，其職事則相連、故同朋相好者則用事無間，此外則相與衝突矣。）

「建始四年春，罷中書宦官。（注引臣瓚曰：）漢初中人有中謁者令，孝武加中謁者令爲中書謁者令，置僕射。宣帝時任中書官弘恭爲令，石顯爲僕射。元帝卽位數年恭死，顯代爲中書令專權用事，至成帝乃罷其官。」（同上成帝紀）

「漢舊儀中書官，領尙書事。」（漢官儀）

「尙書令一人，千石。本注曰：承秦所置，武帝用宦者，更爲中書謁者令，成帝用士人復故。」（續漢志二六）

因爲尙書、中書職事相連，又因或用宦者或用士人而異其官稱，更有因中書令尙書令二者同時並置而有同朋用事或互相衝突之事，故後人於此頗有考辨。如通考四九云：

「然中書尙書之名始於通典，言漢武帝遊宴後庭，始令宦者典事尙書，謂之中書謁者。則中書、尙書只是一所。而（霍）光夫人及禹、山、雲等言上書益黠，蓋奏封事，輒下中書令出取之，不關尙書。則其時中書尙書似已分而爲二。」

陔餘叢考尙書條云：

「尙書本秦少府之屬，在內掌文書者。漢因之。武帝增用宦者爲中書謁者令，於是尙書與中書職事多相連。」

自成帝罷中書宦者，自是以訖東漢皆無中書之官。光武總理吏職於尙書，於是尙書的官名職位，遂卽於制度化的途徑了。魏晉以降，尙書諸曹發展成爲六部或八部，代替九卿成爲分行政務的機關，於是魏晉時代中書之職，再度從禁中發展爲詔令喉舌的機樞，其實質雖然已大有差異（如中書非復閹宦之類），但中書一官的名稱，仍淵源於此。

㈢觀以上所述，中書與尙書職事相連及其分合的關係，已極顯明。中書令與尙書令則自武帝以後，雖秩僅千石，而職任極重，除前所述尙書諸職權均由尙書令總領之外，得君主特殊信任，卽居中與人主參決政事，自丞相以下皆受成阿附而已。如元帝時石顯爲中書令，卽是顯例。下列記事說：

「（元帝）以顯久典事，中人無外黨，精專可信任，遂委以政。無事大小，因顯白決，貴幸傾朝，百僚皆敬事顯。」（同上石顯傳）

「初中書謁者令貴幸專權，爲姦邪。丞相匡衡御史大夫張譚皆阿附畏事顯，不敢言。」（同上王尊傳）

東漢光武以降，尙書臺成爲法定的機關。尙書令的職權亦相隨而有法定的規定。東漢一代，居尙書令之位者如光武時之侯霸，順帝時之左雄陳瓊，桓帝時之王暢諸人，均爲特選，對選舉、任用、賞罰的律令條格，多所釐定。

尙書令本秩千石，如以公爲之，則增秩二千石，儀禮亦加。但亦有以久次練達而增秩者。漢官儀云：「尙書令主贊奏，總典紀綱，無所不統，秩千石。若公爲之，朝會不陛奏事，

增秩二千石。』後漢書黃香傳云：『帝（章帝）亦惜香幹用，久習舊事，復留爲尚書令，增秩二千石。』凡此皆西京末期與東京時制。又光武特詔尚書令與御史中丞、司隸校尉於朝會均專席獨坐，京師謂之三獨坐。

尚書僕射，秦官。（百官表：僕射秦官，自侍中、尚書、博士、郎皆有，有主射以督課之。軍屯吏、騶宰、永巷、宮人皆有，取其領事之號。）漢因之。武帝時，加中謁者令爲中書謁者令，置僕射。宣帝時，閹宦用事，弘恭爲中書令，石顯爲僕射。（石顯傳）成帝時置尚書五人，一人爲僕射。（以上看成帝紀幷注又漢官儀）僕射之職，主文書開閉，令不在，則奏下衆事，齊職儀云：

『秦漢之世，委政公卿，尚書之職，堂於封奏。令贊文書，僕射主開閉。令不在，則僕射奏下衆事。』（藝文四八引）

僕射秩六百石，若公爲之，加至二千石。（漢官儀）至獻帝建安四年，始置左右僕射。（漢官儀）晉書職官志云：

『僕射服秩印綬與令同。案漢本置一人，至漢獻帝建安四年，以執金吾榮部爲尚書左僕射，僕射分置左右，蓋自此始。』

魏晉以降因之，分置則爲左右僕射，不分置則但曰尚書僕射，事任頗重。

尚書丞一人，秦置。西漢成帝建始四年，置四人，皆屬少府。東漢改爲左右丞各一人，其職掌佐令僕射治事。下列記事述其沿革及職權云：

「秦時有尚書令、尚書僕射、尚書丞，至漢初並隸少府，漢東京猶文屬焉。」（宋志）
「自漢成帝建始四年，而便置丞四人。及光武，始減其二，唯置左右丞，左右丞自此始也。」（晉志）
「掌錄文書期會。左丞主吏民章報及騶伯吏，右丞假印綬及紙筆墨諸財用庫藏。」（續漢志二六）
「尚書令、左丞，總領綱紀，無所不統。（按蔡質漢儀同。）僕射右丞掌廩假錢穀。」（漢官儀）
「（尚書丞）佐令僕射治事，右右丞秩各四百石，三歲遷刺史，缺則以久次郎補。」（同上）
據晉志所載，則漢制尚書郎初拜，丞郎集都座「交禮」，遷職又「解交」焉。此制魏晉因而未改。

尚書郎，西漢置四人：一人主匈奴單于營部，一人主羌夷吏民，一人主天下戶口，土田墾作，一人主錢帛貢獻委輸。（應劭漢官儀）東漢有尚書侍郎三十六人，秩各四百石，每曹六人，主作文書起草。初入臺祇稱守尚書郎，滿歲稱尚書郎中，三年稱侍郎。以孝廉年未五十先試箋奏者爲之，則初上稱郎中，滿歲爲侍郎，遷秩較其他試守者爲速。（以上均見應劭漢官儀又參看續漢志）但尚書郎職司的發展及其員額增置與時期的關係不詳，故後代言官制沿革者頗有疑辨之辭。晉志云：

「尚書郎，西漢舊置四人，以分掌尚書：其一人主匈奴單于營部，一人主羌夷吏民，一人主戶口墾田，一人主財帛委輸。及光武分尚書爲六曹之後，合置三十四人，秩四百石，并左右丞爲三十六人。郎主作文書起草，更直五日於建禮門內。尚書郎初從三署詔臺，試守尚書郎中，歲滿稱尚書郎，三年稱侍郎，選有吏能者爲之。」（按此云：試守尚書郎中，歲滿稱尚書郎，三年稱侍郎。秩次與漢官儀所記由尚書郎至郎中至侍郎者異，仍當以漢官儀爲正。）

宋書所書較詳，百官志云：

「漢成帝之置四尚書也，無置郎之文。漢儀：尚書四人，一人主匈奴于營，一人主羌夷民，一人主戶口墾田，一人主財帛委輸。匈奴單于宣帝之世，保塞內附。成帝世，單于還北庭矣。一郎主匈奴單于也，營部則置郎，疑是光武時所主匈奴，是南單于也。漢官云：「置郎三十六人。」不知是何帝增員。然則一尚書則領六郎也。主作文書，起立事草，初爲郎中，滿歲則爲侍郎。尚書寺居建禮門內，尚書郎入直，官供青縑白綾被，或以錦被爲之，給帷帳、氈褥、通中枕。太官供食物，湯官供餅餌及五熟果實之屬。給尚書伯使一人，女侍二人，皆選端正妖麗，執香爐，護衣服，奏事光明殿。殿以胡粉塗壁，畫古賢烈士，以丹朱色地，謂之丹墀。尚書郎口含雞舌香，以其奏事答對，欲使氣息芬芳也。奏事則與黃門侍郎對揖，黃門侍郎稱已聞，乃出。天子所服五時衣以賜尚書令僕，而丞郎月賜赤管大筆一雙，隃麋墨一丸。」

觀此可知尚書郎居丹墀之地，極爲清職。故東漢虞詡上言，以爲「臺郎顯職，仕之通階，今或一州七八，或一州無人，宜令平均，以厭天下之望。」這是主張要依地域以分配尚書郎的員額。

諸曹尚書，秦世有左右曹諸吏官，無職事。自武帝以降至成帝，諸曹成立，初爲四曹，成帝加一爲五曹，至光武時則置六曹。其曹名職事，前後亦有改易。續漢志云：

「成帝初置尚書四人，分爲四曹：常侍曹主公卿事（世祖改名吏曹）、二千石曹主二千石事，民曹尚書主凡吏民上書事，客曹尚書主外國夷狄事。世祖承遵後，分二千石曹，又分客曹爲南主客曹、北主客曹，凡六曹。」

應劭漢官儀云：

「尚書四員，武帝置（依秦制）。成帝加一爲五：有侍曹尚書，主丞相御史事；二千石曹，主刺史二千石事；戶曹尚書，主庶人上書事；主客尚書，主外國四夷事。成帝加三公尚書，主斷獄事。」

漢官儀與續漢志所說頗有違異。依續漢志，則至成帝始置四曹，光武時分改而爲六曹。依漢官儀之說，則武帝時已有四曹，成帝加一爲五曹。予意以爲秦世已有左右曹之分，自武帝以至昭宣之世，常收外朝大臣之權於近官，尚書爲中臺近官，則漸次已有尚書諸曹之設，事極可信。至光武成爲六曹之後，則六曹尚書併令、僕射稱爲八座。初尚書雖有曹名，不以爲號，靈帝以侍中梁鵠爲選部尚書，於是始見曹名。大事八座連名，有不合，得建異議。（參看

通典二二又通考五一）其諸曹職掌，志籍所載亦頗有詳略違異之不同。如漢官儀與續漢志所舉諸曹職事，已互有詳略。而續漢志二六注則謂三公曹「典天下歲盡集課事」，二千石曹「掌中都官水火盜賊辭訟罪眚」，客曹「天子出獵，駕御府曹郎屬之」，秩各六百石。不惟有詳略之分，且大有違異之處。蓋自西漢武帝以降至於東漢，爲尙書臺職權發展的時期，在此時期，曹名與職司，前後常有變化，志籍與注文往往未能明著其時期與前後沿革，故有詳略違異，而實則皆可並存。諸曹尙書實卽後代諸部尙書的初基。晉宋志每言當時制度，輒能推溯其沿革以上迄於秦漢，其所據材料，較今明確，故頗有徵引之價值。關於尙書諸曹，晉書二四職官志云：

「案尙書本漢承秦置，及武帝遊宴後庭，始用宦者主中書，以司馬遷爲之。中間遂罷其官，以爲中書之職。至成帝建始四年，罷中書宦者，又置尙書五人，一人爲僕射，而四人分爲四曹，通掌圖書秘記章奏之事，各有其任。一曰常侍曹，主丞相御史公卿事；其二曰二千石曹，主刺史郡國事；其三曰民曹，主吏民上書事；其四曰主客曹，主外國夷狄事。後成帝又置三公曹主斷獄，是爲五曹。後漢光武以三公曹，主歲盡考課諸州郡事，改常侍曹爲吏曹，主選舉祠祀事，民曹主繕修功作鹽池園苑事，客曹主護駕羌胡朝賀事，二千石曹主辭訟事，中都官曹主水火盜賊事，合爲六曹，幷令僕射二人，謂之八座尙書。雖有曹名，不以爲號。靈帝以侍中梁鵠爲選部尙書，於此始見曹名。」

諸曹卽爲後代諸部的起源，經過魏晉南北朝的分合變化之後，遂釐定爲吏、戶、禮、兵、刑

、工六部，歷唐宋元明未改。但漢代的諸曹以至後此的諸部尚書之間，選部（即魏以後之吏部）尚書權位常在其他諸曹或諸部之上。故唐六典卷二注云：「此官歷代班序常尊，不與諸曹同也。」即自唐以後，吏部的實權，亦常在他部之上。諸曹尚書，以其貴要，故其陞擢也，率爲超遷。漢官儀云：「尚書秩五百石，次補二千石。」（註）

外此尚書臺尚有令史之職。西漢時大抵已有。（張湯傳）至東漢則有令史十八人，秩皆二百石，每曹三人。後增劇曹三人，合二十一人，皆選蘭臺令史有吏能者入補。（續漢志又漢官儀）宋志云：「漢東京尚書令史十八人。……漢儀有丞相令史，令史蓋前漢官也。」

凡上所述，乃尚書臺職權及其組織發展的概況。

第三節　錄尚書事

尚書臺的沿革、職權、組織雖已如上第一第二兩節所述，但尚書臺的發展，並不是一個單純的事物。西漢武帝以至成帝時期的發展，與丞相御史的職權相衝突而互爲消長。東漢以來，三公既爲備員論道之官，而尚書諸曹的龐大，則又漸次侵漁諸卿的職權。這其間頗富錯綜的關係。又當君主集權之際，常收其權於侍衛近臣，故中朝官與外朝官又有權職的相互維制與衝突。漢武以後，君主常以中朝官，來壓抑外朝官的丞相與御史。尚書臺的職權即從這

（註）「尚書秩五百石」之五字，當係六字之誤。續漢志謂諸曹尚書秩均六百石。由六百石次補二千石，爲超遷之尤者，疑亦有誤。

中間發展出來，故終兩漢之世，實未能脫離上述諸關係而作孤立的考察。又就尚書的隸屬關係而論，二漢均屬少府；就其位秩而論，則終二漢之世爲千石之官。朝位班序，實未能領袖羣僚。在這種複雜錯綜的中央政權的發展狀況之下，於是有平尚書事、領尚書事　錄尚書事之制；以其他高官領錄尚書事以總朝政，而此領錄之高官，則又多爲中朝之職。就這些關係來研究，不但尚書臺的發展可以明瞭，即整個中樞政權的轉換變化，亦可徹底清楚了。

在秦漢初期，並無一定的領錄制度。所以宋志謂秦世尚書有左右曹，無職事，將軍大夫以下皆得加此官。大抵尚書掌通章奏之時，則以左右曹加於將軍大夫諸近衞小朝官，藉備參議而已。西漢武帝時，左右曹諸吏，分平尚書奏事，知樞要者，始領尚書事。（晉志）然自此以至西漢之末，或曰「領」，或曰「平」，或曰「視」，並無定制。其權位重者領之則實總朝政。如霍光以大將軍領尚書事，受遺詔輔政；王鳳以大司馬領尚書事；王音以車騎將軍，內領尚書，外典兵馬：均以外戚權重，政事多所取決。其餘如張安世以車騎將軍、衞將軍，師丹以左將軍，蕭望之以前將軍，史高以大司馬車騎將軍，霍山以奉車都尉，孔光以光祿勳，鄭寬中、張禹、周堪并以光祿大夫領尚書事。于定國以光祿大夫，張敞以中大夫平尚書事。薛宣則以加寵特進，位次師安昌侯，給事中視尚書事。（以上均詳上第三章中朝官）此均不過參議的性質，並未成爲一定的制度。降及東漢，則漸趨於制度化。光武以後，輒置太傅錄尚書事。間亦以太尉與太傅同時參錄，但故事則多以太傅晉爲太傅錄尚書事。續漢志二四云：

「世祖以卓茂爲太傅。其後每帝卽位，輒置太傅錄尙書事，薨輒省。」

晉書卷二四職官志云：

「案漢武時左右曹諸吏分平尙書奏事，知樞要者，始領尙書事。張安世以車騎將軍，霍光以大將軍，王鳳以大司馬，師丹以左將軍並領尙書事。後漢章帝以太傅趙熹、太尉牟融並錄尙書事。尙書有錄名，蓋自熹融始。亦西京領尙書之任，猶虞唐大麓之職也。和帝時，太尉鄧彪爲太傅，錄尙書事，位上公，在三公上。漢制遂以爲常，每少帝立，則置太傅錄尙書事，猶古冢宰總己之義，薨輒省之。」

又下列諸策書云：

「司空牟融典職六年，勤勞不怠。其以融爲太尉錄尙書事。」（藝文四八御覽二一○引漢官儀章帝詔）

「故太尉鄧彪，元公之族，三讓彌高，海內歸仁，爲羣賢首。其以彪爲太傅錄尙書事，百官總己以聽。」（同上引和帝策書）

「司徒徐防以臺閣機密，施政特守。其以防爲太尉錄尙書事，百官總己以聽。」（藝文四八引殤帝策書）

「太尉顏峻，三世常與機衡，有匪石不貳之心；大司農李固，公族之苗，忠直不回。今以峻爲太傅，固爲太尉，參錄尙書事。」（藝文四八御覽二一○引冲帝策書）

「故太尉陳蕃，忠亮謇諤，有不吐不茹之節；司徒胡廣，敦德允正，五世從政。今以蕃爲

太傅，與廣參錄尙書事。」（同上引靈帝策書）

總括上述，我們可知自秦至漢武時之左右曹分平尙書奏事，到武帝以後的領尙書事、平尙書事、視尙書事，是由不定的官稱而總於『錄』名。這是『名』的制度化。又自西漢中朝將軍與大夫均可領平，至東漢則僅太傅太尉爲錄。這又是『實』的制度化。魏晉以降則錄尙書成爲固定同官稱，以公卿權重者爲之，職無不總，凡重號將軍刺史皆得命曹授用，惟不得施除及加節。於是有總錄、分錄，有錄尙書五條、六條、七條、八條之別。凡此則淵源於漢制而又逐時流變了。

第五章　司隸、刺史、與特使

第一節　司隸校尉

百官表云：『司隸校尉，周官。武帝征和四年初置，持節從中都官徒千二百人，捕巫蠱，督大姦猾。後罷其兵，察三輔、三河、弘農。元帝初元四年去節。成帝元延四年省，綏和二年，哀帝復置，但爲司隸，冠進賢冠，屬大司空，比司直。』是司隸校尉實武帝時的一個臨時制置的督捕之官，與當時的巫蠱案有不可分的關係。中都官徒都是戍卒。（魏相傳：『河南卒戍中都官者二三千人，遮大將軍自言願復留作一年以贖太守罪。』）司隸初時卽領此

成卒從事掘蠱幷督捕之事，其督察的範圍在畿輔。其後不領兵而督察之職仍存。故崔瑗司隸校尉箴云：「江充作亂，辱于戾園。率隸捕蠱，以詰其姦。旣定旣寧，爰遂其官，俾督京甸。」持節是一種特權的授予（詳下第五篇第三章），司隸去節，始自諸葛豐元始四年劾奏侍中許章。漢書諸葛豐傳云：

「元帝擢爲司隸校尉。……時侍中許章以外屬貴幸奢淫不奉法度，賓客犯事，與章相連。豐案劾章，欲奏其事。適逢許侍中私出，豐駐車舉節詔章曰：「下！」欲收之。章窘迫馳車去。豐追之，侍中因待入宮門自歸上。豐亦上奏，於是收豐節。司隸去節自豐始。」

續漢志（卷二六）云：「司隸校尉，持節，掌察舉百官以下及京師近郡犯法者。」所謂持節亦係西漢元帝初元四年以前制度。哀帝時但曰司隸。鮑宣傳云：「哀帝改司隸校尉但爲司隸，官比司直。」至東漢光武復曰司隸校尉，前此察三輔、三河、弘農，至是亦察七郡。漢官儀云：

「司隸校尉，部河南、河內、右扶風、左馮翊、京兆、河東、弘農七郡於河南洛陽，故謂東京爲司隸。」

西漢司隸，秩比二千石，位在司直下。漢書翟方進傳云：「故事：司隸位在司直下，初除謁兩府（丞相、御史大夫），其有所會，居中二千石前，與司直並迎丞相御史。」司直屬丞相，司隸當係受御史大夫節制，故御史大夫轉官大司空後，仍以司隸屬大司空。東漢司隸校尉權勢較西漢增大。光武令司隸校尉與尙書令、御史中丞均專席獨坐，謂之三獨坐。至於司隸

的職權，大體可分述如次：

（一）彈劾舉察——自三公、列侯、外戚以及所有的中都官及其所部幾郡二千石以下，殆無不可以依法彈劾舉察，其職就下列記事可以概見：

「司隸校尉，……督大姦猾。……察三輔、三河、弘農。」（前書百官表）

「司隸校尉涓勳，奏言丞相請遣掾史，以宰士督察天子奉使命大夫。……願下中朝特進、列侯、將軍以下，正國法度。議者以為丞相掾，不宜移書督趣司隸。」（同上翟方進傳）

「司隸校尉奏丞相衡位三公，領計簿而專地盜土。」（同上匡衡傳）

「丞相孔光四時行園陵，官屬以令行馳道中。（司隸）宣出逢之，使吏鉤止丞相掾史，沒入其車馬。」（同上鮑宣傳）

就上列的記舉觀察，大概西漢時代司隸的職權還在發展的初期，在法令和成例方面猶未規定明白，所以有丞相掾吏督趣司隸的爭執。諸葛豐劾奏侍中許章，朝廷使尙書令賜勅云：「夫司隸者，刺舉不法，善善惡惡，非得顓之也，免（勉）處中和，順經術意。」職責是非亦未判明。（諸葛豐傳）而鮑宣鉤止丞相掾史，沒入其車馬，則坐摧辱宰相，事下御史中丞。侍御史至司隸門欲捕從事，閉門不肯納，宣坐距閉使者亡人臣禮，大不道，下廷尉獄，因而激起博士弟子千餘人救鮑司隸的運動。（鮑宣傳）就這些事例而論，司隸的監察職權其時猶未明確。至東漢，司隸的威權增強，百僚敬憚。下列記事云：

「司隸校尉，職在典京師，外部諸郡，無所不糾。封侯、外戚、三公以下無尊卑，入宮開

中道，稱使者，每會後到先去。」（續漢志二四注引蔡質漢儀）

「牟融爲司隸校尉，多所舉正，百僚憚之。」（後書牟融傳）

「（建武六年詔：）縣官吏職，所置尙繁，其令司隸州牧各實所部省減吏員。」（同上本紀）

「三公之中，參名忠直。（時參爲太尉。）……忤帝旨，司隸乘風案之。」（同上龐參傳）

「鄧太后詔司隸校尉、河南尹、南陽太守曰：「……車騎將軍隲等雖懷敬順之志，而宗門廣大，姻戚不少，賓客姦猾，多干禁憲，其明加檢勅，勿相容護。」」（同上皇后紀）

這時職責分明，西漢時的紛紜繚繞不復存在。

（二）督捕誅殺——最初武帝設置司隸校尉，持節，本爲督捕誅殺巫蠱。其後巫蠱雖成過去，但中都近畿的督捕誅殺之職，仍依詔令規定由司隸執行。如：

「（桓帝）詔司隸校尉張彪將兵圍（梁）冀第，收大將軍印綬。」（後書桓帝紀）

「詔司隸校尉，惟閻顯、江京近親當伏辜誅，其餘務崇寬貸。」（同上順帝紀）

司隸校尉至此成爲京師的威權實職。魏晉因之，至晉東渡後，始不置，併其職入揚州刺史。

司隸校尉掾屬，西漢時可攷見者有從事、掾、史、假佐。（西漢會要三二）東漢依續漢志二六所載，其員職如次：

官名	職權
都官從事	主察舉百官犯法者。應劭漢官儀云：『司隸都官從事，主洛陽百官朝會，與三府掾同。』
功曹從事	主州選署及衆事。漢官儀：『司隸功曹，卽治中也。』
別駕從事	校尉行部奉行總錄衆事
簿曹從事	主財穀簿書
兵曹從事	主兵事，有軍事則置
郡國從事	主督促文書，察舉非法，每郡國一人
從事史	十二人
假佐	二十五人。內有典郡書佐，主郡文書，每郡一人，以郡吏爲之，每歲一更。其餘分主律令、祠祭、文書、選用諸事。

魏晉屬官名稱員額稍有改變，屬官有功曹、都官從事、諸曹從事、部郡從事、主簿、錄事、門下書佐、省事記室、書佐、諸曹書佐、守從事、武猛從事等員，凡吏一百人，卒三十二人

，（晉志）率皆淵源於漢。

第二節　部刺史

秦以侍御史出監郡，謂之監御史，又曰郡監。漢興省之。惠帝三年又遣御史出監三輔，察詞訟，所察之事凡九條。監者二歲更之，常以十月奏事，十二月還監。其後諸州復置監御史。文帝十三年以御史不奉法，乃遣丞相史出刺幷督察監御史。至是監御史之上復有丞相刺史。是監察之上復有監察。法制至此，其勢不得不變。漢舊儀云：

「丞相刺史常以秋分行部，御史爲駕四封乘傳，到所部郡國，各遣吏一人迎界上，得載別駕，自言受命移郡國，與刺史從事盡界罷行。載從者一人，得從吏。所察六條，刺史舉民有茂材，移名丞相，丞相考召。」

監御史不奉法，積久弊生，這是監御史制度必須變更的遠因。其近因則爲日食。武帝以日食之故，即日下令赦曰：『制詔御史，其赦天下，自殊死以下，及吏不奉法，乘公就私，淩暴百姓，行權相放，治不平正，處官不良，細民不通，下失其職，俗不孝弟，不務於本，衣服無度，衆強勝寡，盜賊滋彰，丞相以聞。」於是乃有刺史出刺幷察監御史之事。刺史以六條監察的內容，在此制詔中亦已具備。這是後此分州置部刺史的前驅。元封元年，御史止不復監。元封五年，遂有十三州刺史之制。漢舊儀云：

「武帝元封五年，初分十三州刺史，假印綬，有常治所。奏事各有常會，擇所部二千石卒

史與從，傳食比二千石所傳。刺史奏幽隱奇士，拜爲三輔縣令，比四百石居。後六鄉一切舉試，守令取徵事（徵事比六百石，皆故吏二千石不以贓罪免，降爲徵事）。」

最初定制之時，刺史以六條問事，非條所問則不察，純粹是中央派出的地方監察官，內由御史中丞督部，出巡郡國則遵條問察。師古注引漢官典職儀云：「刺史班宣，周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，以六條問事，非條所問即不省。一條：強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。二條：二千石不奉詔書，遵承典制，倍公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。三條：二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾刻暴，剝截黎元，爲百姓所疾，山崩石裂，妖祥訛言。四條：二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。五條：二千石子弟恃怙榮勢，請託所監。六條：二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損正令。」其所察的對象，是墨綬以上的長吏二千石，黃綬以下不察。漢書朱博傳云：

「民欲言縣丞尉者，刺史不察黃綬，各自詣郡。欲言二千石墨綬長吏者，使者行部，還詣治所。其民爲吏所冤，言盜賊辭訟，各使屬其部從事。」

所察的範圍須在上述六條之內。如上舉朱博爲刺史，遵令祇察墨綬。此外如翟方進、何武爲刺史，均能應條舉奏，頗有益於治平。

「遷朔方刺史，居官不煩苛，所察應條輒舉，甚有威名。」（前書翟方進傳）

「武爲刺史，二千石有罪，應條舉奏，其餘賢與不肖，敬之如一，是以郡國各重其守相，州中清平。行部必先即學宮見諸生，試其誦論，問以得失，然後入傳舍，出記問墾田頃畝

，五穀美惡已，迺見二千石，以爲常。」（同上何武傳）

其濫用職權，超越六條者則爲衆所非。另有監察職守之官或有言責之官加以奏免。如：

「丞相司直郭欽，奏宣（時爲刺史）舉錯煩苛，代二千石署吏聽訟，所察過詔條，行部乘傳去法駕，駕一馬舍宿鄉亭，爲衆所非，宣坐免。」（前書鮑宣傳）

甚至吏民亦可揭言刺史之非。如：

「老從事教吏民自言爲博所察，殺此從事。」（同上朱博傳。按此係從事欲陷博以察黃綬越詔條之罪，故教吏民自言爲博所察。即此可知初期刺史，如踰越詔條，吏民亦可舉奏也。）

諸州常以八月巡行所部郡國，錄囚徒，初歲盡詣京師奏事。（續漢志）錄囚須郡不決者，方舉奏，而不代行聽訟。（何武傳又上舉鮑宣傳）奏二千石長吏不任位者，皆先下三公，三公遣掾吏案驗，然後黜退。（朱浮傳）在這種職權範圍內的刺史，純粹是承繼前此御史出察、丞相史出刺而成立的監察制度。刺史秩六百石，率由博士三科中的次科（博士三科，次爲刺史）與孝廉茂才稍遷，縣令長高第，以及侍御史、列大夫、議郎、大將軍三公府掾遷轉。刺史又可陞遷守相，秩卑權重而賞厚。秩卑則激昂而無所瞻顧，權重則能竭盡其職能，賞厚則均勸功樂進。所以這一制度的成立，在初期頗有益於吏治。朱博傳記其奏言有云：

「漢家至德博大，宇內萬里。立置郡縣，部刺史奉使典州，督察郡國，吏民安寧。故事：居部九歲，舉爲守相，其有異材功效著者輒登擢，秩卑而賞厚，咸勸功樂進。」

但刺史的職權並未爲上述詔條所限，隨時隨地隨人逐漸踰越上述的範圍，牠的性質也相隨轉變。刺史漸次由地方監察官，變爲地方行政官，州由監察區域變爲行政區域。秦漢地方政府本爲郡縣二級制，至是逐漸於中央與郡縣之間發展出州牧刺史一級。刺史的實權既於郡太守之上，其名稱或曰州牧，或曰刺史，則與實際無關。於是地方政府便變成州、郡、縣三級制度了。此制影響於中古政制者極大，一直到隋唐統一，加以釐革，始再恢復郡縣，或州縣的二級制度。（隋唐以後州與郡有時並稱，有時互換，但已非上下級之舊。）這時的州牧刺史，屬於地方官的性質，在下面再詳細敘述其發展的經過。（此節須與第四篇第三章第四節「郡監」及第五章「州」合看。）

第三節　特察使

在漢代，司隸與刺史常常相提並舉。如建武六年詔云：「其令司隸州牧，各實所部省減員吏。」延平元年敕「司隸校尉部刺史曰：『夫天降災異，應政而至。』」（以上均本紀）因二者職事相同，故併敘如上。除司隸校尉與刺史經常監察地方之外，尚有臨時特察之制。特使所負的職權由詔令規定，有時是普遍巡行郡國，一般的察舉非法、冤獄和教化，有時則係就特定區域特定事件由詔令派員加以節制和監察，兩漢均盛行之。茲舉數例如次，以示一班：

「孝武元狩六年，遣博士（褚）大等六人，分循行天下，……詳問隱處亡位、及冤失職、

姦猾爲害、野荒、治苛者，舉奏。郡國有所以爲不便者，上丞相御史以聞。」（前書武帝紀）

「孝宣元康四年，遣太中大夫彊等十二人，循行天下，存問鰥寡，覽觀風俗，察吏治得失，舉茂材異倫之士。」（同上宣帝紀）

「五鳳四年四月，日有蝕之。……遣丞相、御史掾二十四人，循行天下，舉寃獄，察擅爲苛禁深刻不改者。」（同上）

「孝成鴻嘉元年，臨遣諫大夫理等，舉三輔、三河、宏農寃獄。」（同上成帝紀）

鴻嘉四年，河堤都尉許商與丞相史孫禁視圖方略，馮野王以故二千石使行河堤。」（同上馮野王傳）

「元始二年，使謁者大司空掾四十四人，持節行邊兵。」（同上平帝紀）

自此以至東漢，特使的威權有時超越經常的監察官吏。如王莽時有五威之使，諸侯王表云：「據南面之尊，分遣五威之吏，馳傳天下，班行符命，漢諸王厥角䭰首，奉上璽韍，惟恐在後。」東漢特察之使頗多，其最著的如順帝時之八使。後漢書周舉傳云：

「詔遣八使，巡行風俗，皆選素有威名者，乃拜舉爲侍中，與侍中杜喬、守光祿大夫周栩、前青州刺史馮羨、尚書欒巴、侍御史張綱、兗州刺史郭遵、太尉長史劉班，並守光祿大夫，分行天下，其刺史二千石有臧罪顯明者，驛馬上之，墨綬以下，便特收舉。其有清忠惠和，爲百姓所安宜表異者，皆以狀上。於是入使同時俱拜，天下號曰八俊。」

但至漢末，中央政權逐漸衰敗。刺史本爲監察地方之官，至是逐漸顓擅地方政權。除少數之外，大都不能稱職。經常的監察制度既已變質，而特察之制亦廢而不能舉。此就漢末蔡邕上事所言，可以概見：

「夫司隸校尉、諸州刺史，所以督察姦枉，分別白黑者也。伏見幽州刺史楊熹、益州刺史龐芝、涼州刺史劉虔，各有奉公之心，熹等所糾，其效尤多，餘皆枉撓，不能稱職。……紀綱弛縱，莫相舉察，公府臺閣，亦復默然。五年制書，議遣八使，又令三公，謠言奏事。是時奉公者欣然得志，邪枉者憂悸失色。……今始聞善政，旋復變易，足令海內測度朝政。宜追定八使，糾舉非法，更選清忠，平章賞罰，三公歲盡，差其殿最，使吏知奉公之福，營私之禍，則衆災之原，庶可塞矣。」

然漢末地方割據已成，中央政權勢不復振，雖有善制，亦莫之行了。

第四篇　地方政府

地方政府，包括「王國」、「侯國」、「郡」、「縣鄉」與「州」等五章。秦漢地方制度均以郡縣爲主，可以說地方行政是郡縣二級制度，但其前後變化極大。在西漢初期，則有諸侯王國，其組織與中央無異；其後經過文、景、武三世的集權，中央爲置相，王不自治其民，衣租食稅而已，王國相職同太守，秩二千石，這時的王國，則實質又與郡相同。列侯功臣食邑的侯國，亦有此類似之沿革；中央爲置相同令長秩，對列侯不稱臣，列侯受守尉之監督，亦惟衣租食稅，所謂侯國不過寄食於其所縣而已。這是西漢時代地方政制主要的轉變形態。自西漢末期以至東漢，刺史由監察官漸變而爲地方行政官，州由監察區域漸變而爲行政區域，地方政府，事實上又變而爲州、郡、縣三級制了。茲於本篇分別加以敍述。

第一章　王國

第一節　秦時的國與相

秦雖普遍推行郡縣制度，但依於某種特殊狀況和事件亦有國的設置。史記張儀列傳云：

「（秦惠王二十二年？）卒起兵伐蜀，十月取之，遂定蜀，更號為侯，而使陳莊相蜀。蜀既屬秦，秦以益彊，富厚輕諸侯。」

定蜀封侯而置相以統治之，實開漢代王國置相制的先河。至秦始皇八年，則以河西太原郡為嫪毒國。史記始皇本紀八年紀云：

「嫪毒封為長信侯，予之山陽地，令毒居之，宮室、車馬、衣服、苑囿、馳獵恣毒，事無大小皆決於毒。又河西太原郡更為毒國。」

「宮室、車馬、衣服、苑囿、馳獵恣毒，」則是可以僭越儀制，「事無大小，皆決於毒，」則是可以操持行政權。但軍事徵發之權，則不屬之於國，故嫪毒作亂，須矯璽以發兵卒。同書始皇本紀九年紀云：

「長信侯毒作亂而覺，矯王御璽及太后璽以發縣卒及衛卒宮騎戎翟君公舍人，將欲攻蘄年宮為亂。」

毒伏誅之後，不復置國。此在秦制中雖為一時權置之制，然對於漢制的影響頗大。

第二節　兩漢王國概況

漢初王國，主要的是異姓諸王，齊王信（後徙王楚）、韓王信、淮南王英布、梁王彭越、衡山王吳芮、趙王張敖、燕王臧荼，都是各自獨立領兵隨漢高爭取天下的。當時高祖，不過以關中為基礎因秦故地為漢王而已。至漢高五年，諸侯王及太尉長安侯臣綰等三百人與博

士稷嗣君叔孫通始上尊號，漢王即皇帝位於氾水之陽，（高帝紀）異姓諸王的實力是依然存在的。其後皇室以次剪滅異姓諸王，而代之以同姓子弟，自雁門以東盡遼陽爲燕代；常山以南太行左轉，渡河濟漸於海，爲齊趙；穀泗以往奄有龜蒙，爲梁楚；東帶江湖薄會稽，爲荊吳；北界淮瀕略廬衡爲淮南；波漢之陽，亙九嶷爲長沙：分立九國。天子自有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至巴蜀，北自雲中至隴西，與京師內史凡十五郡，其間列侯公主雜邑其間。（諸侯王表）大抵漢初立國的規模，實以關中建瓴之勢的地形，集合列侯的勢力使其與關東諸侯王成爲均勢（balance），互相維制，而中央的政權得以樹立。諸呂之難的滅絕，實際得助於功臣列侯與關東同姓諸侯王的力量；而後此吳楚七國之亂的平治，所依賴的，又是關中列侯的從軍。漢書諸侯王表序云：

「藩國大者夸州兼郡，連城數十，宮室百官，同制京師，可謂矯枉過其正矣。雖然，高祖創業，日不暇給，孝惠享國又淺，高后女主攝位，而海內晏如，亡狂狡之憂，卒折諸呂之難，成太宗之業者，亦賴之於諸侯也。」

史記一二九貨殖列傳云：

「吳楚七國兵起時，長安列侯封君行從軍旅，齎貸子錢，子錢家以爲侯邑國在關東（按漢時列侯多不之國，詳下侯國章），關東成敗未決，莫肯與，唯無鹽氏出捐千金貸，其息什之；三月，吳楚平，一歲之中，其無鹽氏之息什倍，用此富埒關中。」

就上所述，漢初天子於自有十五郡之中雜置侯國，於燕、代、齊、趙、梁、荊、吳、淮南、

楚、長沙置諸侯王，其間亦雜置侯國，使其間得以彼此互制，故漢初立國的規模與施行的政制，能就當時經濟與地形諸種關係釐定出來，俾漢的中央政權後此得以逐漸鞏固其基礎。

高祖時期，固然以關中與秦故地的基礎逐漸剪滅了異姓諸王，訂立白馬之盟「非劉氏不得王」的誓約，但尊王子弟之後，王國大者夸州兼郡，連城數十，宮名政制，宮室車服，均與中央無異，遂成尾大不掉之勢。其時的狀況有如下述：

「藩國大者夸州兼郡，連城數十，宮室百官，同制京師。」（前書諸侯王表序）

「高皇帝以明聖威武卽天子位，割膏腴之地，以王諸公，多者百餘城，少者三四十縣，德至渥也。然其後十年之間，反者九起，諸王雖名爲臣，實皆有布衣昆弟之心，慮亡不帝制而天子自爲者，擅爵人，赦死罪，甚者或戴黃屋，漢法非立，漢令非行也。」（賈子新書親疏危亂，又漢書賈誼傳同）

「海內初定，子弟少，激秦孤立亡藩輔，故大封同姓以塡天下。時諸侯得自除御史大夫羣卿以下衆官，如漢朝。漢獨爲置丞相。」（前書高五王傳贊）

在這種形勢之下，又形成中央政權與同姓諸王的對立。於是中央逐漸採取削弱諸王的政策。其政策之主要者爲：（一）使諸王以戶邑分封子弟，俾其領地自行分析；（二）作左官之律，立阿附藩王之法，以減弱其臣民依附之勢；（三）滅黜其官，以削弱其政治組織力量。自文景以至武帝，自賈誼鼂錯以至主父偃　都在極力推行上述的政策。至武帝時代，諸侯王的力量完全削弱，中央集權政治鞏固，諸侯王不與國政，惟得衣租食租而已。前書諸侯王表序

云：

「漢興之初，海內新定，同姓寡少，懲戒亡秦孤立之敗，於是剖列疆土，立二等之爵。功臣侯者百餘邑，尊王子弟，大啓九國。……然諸侯原本以大，末流濫以致溢，小者淫荒越法，大者睽孤橫逆，以害身喪國。故文帝采賈生之議，分齊趙。景帝用鼂錯之計，削吳楚。武帝施主父之册，下推恩之令，使諸侯王得分戶邑以封子弟，不行黜陟，而藩國自析。自此以來，齊分爲七，趙分爲六，梁分爲五，淮南分爲三。皇子始立者，大國不過十餘城，長沙燕代，雖有舊名，皆亡南北邊矣。景遭七國之難，抑損諸侯，減黜其官；武有衡山、淮南之謀，作左官之律，設附益之法，諸侯唯得衣食租稅，不與政事。」

前書高五王傳贊云：

「悼惠之王，齊最爲大國。以海內初定，子弟少，激秦孤立無藩輔，故大封同姓以塡天下。時諸侯得自除御史大夫羣卿以下衆官，如漢朝。漢獨爲置丞相。自吳楚誅後，稍奪諸侯權，左官附益阿黨之法設，其後諸侯唯得衣食租稅，貧者或乘牛車。」

自吳楚七國之亂克平後，中央權力已經鞏固，武帝再用主父偃分封諸侯子弟之策（註）

（註）史記主父偃傳：「偃說上曰：　古者諸侯不過百里，强弱之勢易制。今諸侯或連城數十，地方千里：緩則驕奢，易爲淫亂；急則阻其彊而合縱以逆京師。今以法割削之，逆節萌起，前日鼂錯是也。今諸侯子弟或十數，而適嗣代立，餘雖骨肉，無尺寸地封，則仁孝之道不宣。願陛下令諸侯得推恩分子弟以地侯之。」於是上從其計。」

，於是諸藩王子弟畢侯，且皆「繼體苗裔，親屬疏遠，生於帷牆之中，不爲士民爲重，勢與富家無異。」這一班毫無能力的王子侯，遂毫不足以障礙中央的政權。孝元哀平之世，王子侯遂趨衰絕，同時列侯功臣亦盡。政權完全集於中央，於是中央遂有外戚權勢的產生。如霍氏之權，武帝後已極強大，宣帝既去霍氏，而元帝以後，王氏又依外戚之勢發展權力，其時如劉向上封事已能洞察其勢（註）。由此可見政權與制度的變換轉移之間，實利弊相因。由武帝時諸侯王國的衰微到王莽的篡奪，其形勢可就下列諸記事窺見：

「武帝元朔二年春正月，詔曰：「梁王城陽王親慈同生，願以邑分弟，其許之；諸侯王請與子弟邑者，朕將親覽，使有列位。」於是藩國始分，而子弟畢侯矣。」（前書武帝紀）

「至於孝武，以諸侯王疆土過制，或僭差失軌，而子弟爲匹夫，輕重不相準，於是制詔御史諸侯王：「或欲推私恩分子弟邑者，令各條上，朕且臨定其號名。」自是支庶畢侯矣。」（同上王子侯表上）

「孝元之世，亡王子侯者，盛衰終始，豈非命哉？元始之際，王莽擅朝，僞襃宗室侯及王之孫焉，居攝而愈多，非其正故弗錄。旋踵亦絕，悲夫！」（同上王子侯表下）

（註）漢書劉向傳：「成帝時，劉向上封事，言王氏一姓，朱輪華轂者二十三人，大將軍秉事用權，五侯驕奢。排擯公室，孤弱公族，其有智能者，尤非毀而不進，遠絕宗室之任，不令得給事朝省。恐其與已分權，事勢不兩大，王氏與劉氏且不並立。宜發明詔吐德音，援近宗室，親而納信，黜遠外戚，毋授以政，所以褒睦外內之姓，子子孫孫，無疆之計也。」

至此王莽將中央政權集中於已手之後，劉姓諸王侯祗能俯首聽命，無力抗拒，而西漢的國祚，遂轉移於王氏了。前書諸侯王表云：

「至於哀平之際，（諸王子侯）皆繼體苗裔，親屬疏遠，生於帷牆之中，不爲士民所尊，勢與富室無異，而本朝短世，國統三絕。是故王莽知漢中外殫微，本末俱弱，亡所忌憚，生其姦心；因母后之權，假伊周之稱，顓作威福，廟堂之上，不降階序而運天下；作謀既成，遂據南面之尊，分遣五威之吏，馳傳天下，班行符命。漢諸侯王厥角𩕄首，奉上璽韍，惟恐在後；或乃稱美頌德，以求容媚，豈不哀哉！」

西漢的王國，至此遂告滅絕。光武中興，鑑於西漢外戚與諸侯王的禍亂，一方面禁止後宮之家不得預政，而同時也箝制侯王。建武二十四年詔有司申明舊制「阿附藩王法」。（後書光武紀。按阿附藩王法，當即西漢武帝所立附益之法，至此再申明其制。）當時王國的封地極小。晉書地理志云：

「光武中興，不踰前制。東海王彊以去就有禮，故優以大封，兼食魯郡二十九縣。其餘稱爲寵錫者，兼一郡而已。」

至和帝之後，雖有封爵之名，已漸無土地之實。中央禁絕母后干政的結果，政權轉入於宦官之手，地方抑制王侯的結果，遂提高州牧郡守之權，及其末流，因有黨錮之禍。宦官既誅，牧州郡守之權已大，遂又形成漢末以後的割據局面。

第三節　王國的官司組織

自西漢初期以至東漢，諸侯王自身的政治權力與其國的官司設置前後有極大的變化；就大體而論，由於中央集權的發展，王的政權及其設官置吏之權逐漸縮黜至最小限度。前書百官表記漢初至成帝綏和時王國官司的沿革說：

「諸侯王，高帝初置，金璽盭綬，掌治其國。有太傅輔王，內史治國民，中尉掌武職，丞相統衆官，羣卿大夫都官如漢朝。景帝中五年，令諸侯王不復治國，天子爲置吏，改丞相曰相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、謁者、郎諸官、長丞皆損其員。武帝改漢內史爲京兆尹，中尉爲執金吾，郎中令爲光祿勳，故王國如故，損其郎中令秩千石，改太僕曰僕，秩亦千石。成帝綏和元年，省內史，更令相治民如郡太守，中尉如郡都尉。」

前書何武傳云：

「成帝綏和中，何武爲御史大夫司空，與丞相方進共奏言：「往者諸侯王斷獄治政，內史典獄事，相總綱紀輔王，中尉備盜賊。今王不斷獄與政，中尉官罷職并內史，郡國守相委任，所以壹統信安百姓也。今內史位卑而權重，威職相踰，不統尊者，難以爲治。臣請相如太守，內史如都尉，以順尊卑之序，平輕重之權。」制曰可，以內史爲中尉。」

以上表傳係就王國公卿與諸主要職官之沿革而言，至於公府掾屬及其他王國官稱之可考見者

，則有相掾（梁平王襄傳）、舍人（高五王傳：魏勃爲齊舍人）、從史（爰盎傳）、內史丞（藝文志：河間內史丞王定）、內史掾（廣川王傳）、侍御史（太倉公傳：齊侍御史成）、太中大夫（百官表：薄昭）、中大夫（太倉公傳：齊中大夫病齲齒）、中郎曹將（梁王立傳）、中郎（伍被爲淮南中郎）、侍郎（王尊傳）、衞士長（昌邑王傳）、廐長（王尊傳）、太倉長（史記倉公傳：齊太倉長淳于意）、宰人（龔遂傳：昌邑王嘗與騶奴宰人游戲）、私府長（路溫舒遷廣陽私府長，師古曰：藏錢之府，天子曰少府，諸侯曰私府）、中御府長（太倉公傳：齊中御府長信；田叔傳：魯王發中府錢，師古曰：中府王之財物藏也）、中謁者（東平王傳：中謁者信）、黃門郎（師丹傳：段猶）、太官令（燕王旦傳）、食官長（梁王襄傳）、尙食監（馮唐傳：高祛）、永巷長（太倉公傳）、宦者（齊王肥傳）、中傅（武紀：濟川王明坐射殺其太傅中傅廢，應劭曰：中傅，宦者也，文三王傳作中尉，與紀不同）、醫工長（燕王旦傳）、太醫、侍醫（太倉公傳），尙方（郊祀志：樂大注云主藥方）、少史（河間王怒少史留貴）、侍中（霍光傳：昌邑王書闕侍中君卿）、常侍（楚王聘龔舍爲常侍）、長史（梁平王傳曰：欲以傷梁長史）、司馬、司空（太倉公傳：齊淳于司馬北宮司空）、太子師傅（吳王濞傳）、大將軍（吳王濞傳：田祿伯爲大將軍）、將軍（齊王襄以魏勃爲將軍，丁寬爲梁孝王將軍）、關內侯（霍光傳：姊夫昌邑關內侯）、左右閣都尉（太倉公傳）、冗從（枚皋爲梁王使，與冗從爭，師古曰：冗職之從王者也）諸官。內官有夫人、美人、材人、八子、孺子、家人子、永巷僕射，其官名稱謂，與漢室無異。（以上看西漢會要著

三十三）

王國官司組織，自孝惠以後，即逐漸加以變更，百官表與何武傳雖已略言其概，但事實上中央對於王國的削弱政策，有時頗取個別解決的途徑，並不是整齊劃一的，對於王權的裁制，亦是如此。茲分述如次：

（一）諸侯王政權的剝奪——何武傳云：「往者諸侯王斷獄治政。」又鄒陽傳云：「漢興，諸侯王皆自治民聘賢。」蓋漢初諸侯王自丞相以下，均自除置。至孝惠元年，除諸侯相國法，由中央遣派丞相，如曹參即被派而爲齊之丞相。（史記曹相國世家）自丞相至二千石，大抵由漢派補。然此制未嘗全行，至文景之世，親貴諸王，猶得自置其相諸二千石。

「法，二千石缺，輒言漢補。大王逐漢所置，而請自置相二千石，皇帝（按係文帝）執天下正法而許大王，甚厚。」（漢書淮南厲王傳）

「梁孝王，景帝母弟，竇太后愛之，令得自請置相二千石，出入游戲，僭於天子，天子聞之，心弗善也。」（史記韓安國傳。按漢書安國傳亦云：「梁王以至親，故得自置相二千石。」）

「鄒陽，齊人也。漢興，諸侯王皆自治民聘賢。吳王濞招致四方游士，陽與吳嚴忌、枚乘等俱仕吳，皆以文辯著名。」（漢書鄒陽傳。按吳王濞不遵漢制於諸王爲最，其自置相若二千石可知。）

「悼惠王召見（魏勃），則拜爲內史。始悼惠王得自置二千石，及悼惠王卒，而哀王立，

勃用事重於齊相。」（史記齊悼惠王傳）

諸侯王的政權之大小，全以其置吏範圍之大小以爲轉移。故中央集權，一方面分析其領地，一方面則剝奪其置吏之權，首先去其置相與二千石之權，其後定制四百石以上，均由中央派置，王僅得自四百石以下除置國中。漢書衡山王傳注引漢儀注云：

「吏四百石以下，自除國中。」

武帝時，則隨時可以進而更加限制。漢書衡山王賜傳云：

「內史言王不直，又數奪人田，壞人塚以爲田。有司請逮治衡山王，不許，爲置吏二百石以上。」

至是諸侯王的所謂「斷獄治政」的司法行政之權剝削無餘，衣租食稅，與富人無異。東漢雖仍置王國，然領地與政權均極狹小，雖有特例，如「鄧太后特聽清河王置中尉、內史」（後漢書章帝八王傳），但在東漢極爲罕見，大率均以削減箝制王國爲主。東觀書云：

「其紹封削絀者，中尉、內史官屬亦以率減。」（續漢志二八注引）

下至王國郎，亦由中央出補。後漢書順帝紀云：

「陽嘉二年，除京師耆儒年六十以上四十八人，補郎舍人及諸王國郎。」

同書靈帝紀云：

「熹平五年，試太學生年六十以上百餘人，除郎中、太子舍人；至王家郎、郡國文學吏。（漢官儀曰：太子舍人王家郎中，並秩二百石，無員。）」

故至和帝以後，諸侯王雖有封爵之名，無土地租稅之實，王侯的地位，已降至極端貧弱的狀況了。

（二）王國相的沿革與變化——漢代中央對於王國政權的剝奪，最重要的政制，便是將王虛懸於上，派遣國相以代王行政。最初王國亦曰丞相，後改曰相，此制託始於孝惠元年，而完成於景帝之世。史記云：「孝惠帝元年，除諸侯相國法，更以參為齊丞相。」（曹相國世家）又云：「（孝惠元年，）除諸侯丞相為相。」（漢興以來將相名臣年表）又漢書景帝紀中平四年八月紀云：「更名諸侯丞相為相。」百官表云：「景帝中五年，令諸侯王不得復治國，天子為置吏，改丞相曰相。」（註）可見孝惠以至景帝，均在改革王國相制的過程中。中央派置國相之制雖卒告成，然相與王的鬬爭頗烈，相代表中央監視王的行動幷代行國政，事實上相與王的鬬爭，即中央集權與諸侯王權的衝突，由中央派到王國的二千石亦然。故當時譎詐的國王，常以攻陷相與二千石為事，而國相亦以揭舉王罪與監察之言行為主，互相攻訐牽掣。下列記事說：

「相二千石至者，奉漢法以治，端輒求其罪告之，亡罪者詐藥殺之，所以設詐究變，彊足以距諫，知足以飾非，相二千石從王治則漢繩以法。故膠西小國而所殺二千石甚衆。」（漢書膠西王端傳）

（註）按此與孝惠元年「除諸侯相國法」，「除諸侯丞相為相」之說，前後錯出，當係孝惠時有令而未得行，故至景帝中復加之以詔令也。

「相二千石欲奉漢法以治，則害於王家。是以每相二千石至，彭祖衣帛單衣，自行迎除舍，多設疑事以詐動之。得二千石失言中忌諱，輒書之。二千石欲治者，則以此迫劫。不聽，迺上書告之及汚以姦利事。彭祖立六十餘年，相二千石無能滿二歲，輒以罪去，大者死，小者刑，以故二千石莫敢治。」（同上趙敬肅王彭祖傳）

「王請相，相不聽。」（漢書淮南王安傳）

東漢光武以後，王國權小，每不足以與國相爭，而國相控制諸侯王的權力則極大：

「詔令天下死罪皆入縑贖，（楚王）英遣郎中令奉黃縑白紈三十匹詣國相曰：「……奉送縑帛，以贖衍辜。」國相以聞。」（後漢書光武十王傳）

「冀州刺史與國相舉（樂成王）萇罪至不道。」（同上明帝八王傳）

至於王國相的官秩，前後亦頗有變化。在漢初王國相亦曰丞相的時代，國相如漢朝之制，秩亦萬石。故蕭何死，曹參由齊相入爲漢相，實際不過平遷而已，其間並沒有位秩的差異。其後隨着王國領地政權的削弱，相的位秩遂逐次抑損。景帝後元年三月賜爵，中二千石諸侯相爵爲右庶長，大率已祇能與九卿並立。成帝廢內史，以相治民，職如太守，秩二千石。至元帝初元三年，則進而改定其位於太守之下。漢書元帝紀云：「春，令諸侯相位在郡守下。」東漢以來因之，頗以博士議郎出補，而其秩位乃愈卑了。

（三）其他王國官吏的貶黜——漢初王國官自相以下均如漢朝。故除上述國相之外，其他王國官司，亦隨中央集權發展趨勢，或改其官稱，或貶其位秩，或根本廢而不置。景帝中

三年罷諸侯御史中丞。（孝景紀）中五年，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、謁者、郎諸官長丞皆減其員。武帝損王國郎中令秩千石；改太僕曰僕，亦秩千石；改太傅曰傅秩二千石。有時對有罪之王，特別罷去其國官，如長山定王發以棄市罪，削八縣，罷中尉官。（漢書景十三王傳）這種辦法，雖招致諸王的反抗（如景帝吳楚七國之亂，武帝時淮南王令宮奴入宮中作皇帝璽、丞相御史大夫將軍吏中二千石都官令丞印及旁郡太守都尉印），然其反抗，不旋踵而滅。成帝綏和元年，又省王國內史，令相治民如郡太守，中尉如郡都尉；旋又罷中尉官，職幷內史，相如太守，內史如都尉：諸侯王司法行政之權全被剝奪，置吏之權僅限於四百石以下。東漢時期，罷郡國都尉，惟淸河王寶特聽置中尉內史，乃係特例。有時僅四百石以下，中央亦爲之派置。和帝以後，諸王幷封地租稅之實而亦無之，遑論置官設吏了。

總上所述三端，我們可以窺見自漢初以至東漢，王國變化的全部過程。

第四節　王國宗室與中央的關係

除上述諸侯王國與中央的政治關係之外，王的本身與中央尚有朝聘、享宴、獻納諸種關係。

（一）聘享與獻納——諸侯王朝見天子，漢法凡四見：始到入，小見；到正月朔旦，奉皮薦璧玉，賀正月，法見；後三日，爲王置酒，賜金錢財物；後二日，復入小見辭去。凡留

長安不過二十日。小見者，燕見於禁門內，飲於省中，非士人所得入也。漢之儀法，朝見賀正月者，常一王與四侯俱朝見，十餘歲一至。（史記梁孝王世家）此爲春朝，外此尚有秋請。春朝須王侯自行，秋請則可使人代請：

「吳王濞使人爲秋請。」（漢書吳王濞傳）

「重侯穉，坐不使人爲秋請，免。」（同上王子侯表）

吳王濞傳注引孟康云：「律，春曰朝，秋曰請。」大抵漢律規定，春朝必須自行，當時如吳王濞不朝，漢因而賜之几杖不朝，實非合律，乃不得已之舉。故勢弱之王侯，不遵律則當依律罷免，如建成侯拾，坐使行人奉璧皮薦賀元年，十月不會，免（王子侯表），即是一例。

大抵漢制王侯朝請，爲分批輪流朝請之制。有時應朝期至，亦可由詔令先期免除：

「神爵元年，詔軍旅暴露，轉輸煩勞，其令諸侯王、列侯、蠻夷王侯君長，當朝二年者，皆毋朝。」（漢書宣帝紀）

朝請之時，可以其國之二千石官若其子男隨行，此亦由詔令規定：

「（哀帝對成帝曰：）令諸侯王朝，得從其國二千石，傅、相、中尉皆二千石，故從之。」（漢書哀帝紀）

「（成帝河平三年，）楚王囂朝正月，詔與子男一人俱。」（同上本傳）

朝請之時，天子享以禮樂飲宴，諸侯王於一定期內仍返本國。所以匡衡傳說：「諸侯正月朝覲，天子親以禮樂饗賜乃歸。」凡諸侯王朝請之事，中央由大鴻臚卿掌之。諸侯王於中央有賞

納聘幣與獻費之義務，均於朝覲時解呈中央。高祖十一年詔云：

「欲省賦甚，今獻未有呈（程），吏或多賦以為獻，而諸侯王尤多，民疾之，令諸侯王通侯常以十月朝獻。及郡，各以其口數，率人歲六十三錢，以給獻費。」（漢書高帝紀）

獻費是根據王國戶口數而定的，制與郡同。是中央對於郡國的賦入。又有聘幣，此則為王私人對天子的貢禮；聘幣在武帝以前，大抵採用當時流行的貨幣，武帝元狩中改用皮幣；幣之外，須薦之以璧。漢書食貨志云：

「王侯朝賀以倉璧。」

「武帝元狩中（本紀：元狩四年，造白金及皮幣），有司言曰：「古者皮幣，諸侯以聘享。……」乃以白鹿皮方尺，緣以繪，為皮幣，直四十萬。王侯宗室朝覲聘享，必以皮幣薦璧，然後得行。」

（二）宗社與宗族的連繫——諸侯王俱為同姓子弟分封，故社稷宗廟與宗族是有連繫的。漢二年令民除秦社稷，立漢社稷。五行之說興，於是天子之國有泰社，以五方配五色，分封時，按其封國之地望，而命之以其方土之色，受土之王，歸而立為國社。史記三王世家：

「武帝立子閎為齊王，策曰：「受茲青社；」立子旦為燕王，策曰：「受茲元社；」立子胥為廣陵王，策曰：「受茲赤社。」褚先生曰：「諸侯王始封者，必受土於天子之社，歸立之以為國社，以歲時祠之。春秋大傳曰：天子之國有泰社，東方青，南方赤，西方白，北方黑，上方黃。故將封於東方者取青土，封於南方者取赤土，封於西方者取白土，封於

北方者取黑土，封於上方者取黃土，各取其色物，裹以白茅，封以爲社，此始受封於天子者也；此之謂主土，主土者，立社而奉之也。」」（據西漢會要引）

除由天子奉社分立國社之外，宗廟亦可分立於國。高祖十年令諸侯王皆立太上皇廟於國都；孝惠即位，令郡諸侯王立高廟；孝景即位，令郡國諸侯宜各爲孝文皇帝立太宗之廟；孝宣本始二年，令武帝巡狩所幸之郡國皆立廟。據韋元成傳所記，凡祖宗廟在郡國者六十八，合百六十七所。至永光四年，始罷祖宗廟在郡國者。（以上據西漢會要一二引）這與上述的授土立社，可以說是中央與王國之間的一種宗教儀式與宗法意義上的連繫。

至於宗族之間，中央與王國最切有緊密的連繫，都有名籍以及嫡庶疏遠之次可稽。中央的宗正，兩漢始終以皇族爲之，其職即在掌序錄王國嫡庶之次，及諸宗室親屬遠近，郡國歲因計上宗室名籍。郡國有關於宗族的髡以上的刑法案件，先上諸宗正，宗正以聞，乃報決，可以說是中央特置專管宗族之官。其先王國亦置宗正，後雖廢去，然至平帝時，郡國又置宗師，宗師與中央的宗正，其間是有聯鎖的，平帝元始五年紀云：

「蓋聞帝王以德撫民，其次親親以相及也。……朕以皇帝幼年，且統國政，惟宗室子皆太祖高皇帝子孫，及兄弟吳頃楚元之後，漢元至今，十有餘萬人，雖有王侯之屬，莫能相糾，或陷入刑罪，教訓不至之咎也。……其爲宗室，自太上皇以來族親，各以世氏郡國，置宗師以糾之，致教訓焉。二千石選有德義者以爲宗師，考察不從教令有冤失職者，宗師得因郵亭書言宗伯，請以聞。常以歲正月賜宗師帛十匹。」

然而漢室宗親在郡國的力量，實際祇有兩漢初期勢力鼎盛，所謂「高皇帝規土建城，封王子孫，是以支集扶疏，異姓不得間也。」諸呂之所以覆敗者以此。其後中央集權，對於王國極端制裁，而中央亦不重用宗親，宗族內外孤弱，故王氏貴盛時，漢的宗族已無法抵抗。諸侯王表（已見前節引文）與成帝時劉向所上封事（見第一七九頁註）對此敍述頗詳。但光武中興，仍以南陽諸劉興起，此則猶爲漢初分封宗室於郡國的餘效。

第五節　中央對於王國宗室的法令限制

漢代中央政府，除直接剝奪王的政權與黜損王國的官司組織之外，尚有對於王國官人，設許多法令限制，漢書諸侯王表序云：「武有衡山、淮南之謀，作左官之律，設附益之法。」自此以至東漢，均遵行未改，其左官律據漢書注有如下述：

「服虔曰：『仕於諸侯爲左官，絕不得使仕於王侯也。』應劭曰：『人道尚右，今舍天子而仕諸侯，故謂之左官也。』師古曰：『左官，猶言左道也；皆僻左不正，應說是也。漢時依上古法朝廷之列，以右爲尊，故謂降秩爲左遷，仕諸侯爲左官也。』」

所謂「附益之法」，當即光武建武二十四年詔有所申明的舊制「阿附蕃王法」。（光武紀）在這種立法的精神之下，王國官人，尤其是王的宗親戚屬，在仕途上受極大的限制。左官附益之律與法的具體條文已無可考，但下列許多事實，當係此種立法下的產物：

「勝爲郡吏，三舉孝廉，以王國人不得宿衛補吏，再爲尉，壹爲丞。」（漢書龔勝傳）

「（宣）由是入爲右扶風，遷廷尉，以王國人，出爲太原太守。」（同上彭宣傳）

「有司數奏言諸侯國人不得宿衛，將軍不得典兵馬處大位（按時彭宣爲左將軍）。朕惟將軍任漢將之重，而子又前取淮陽王女，婚姻不絕，非國之制。……其上將軍印綬，以關內侯歸家。」（同上載哀帝詔）

「自漢興以來，宗室子弟，無得在公位者。」（後漢書光武十王傳載東平憲王蒼辭疏）

據此，可知限制宗親以及王國官人入仕的法制精神了。仕於王國既有這許多限制，結果王國宗親在中央自不能取得政治的力量，仕於王國既被認爲左官，殆至沒有政治的前途，結果自然於王國而趨向於中央，中央的權力自然更趨穩固。

總上數節所述，可知王國在漢初固然是與中央分立，有時且成爲尾大不掉之勢，但經過文景武帝以至成帝的中央集權之後，王國的行政、司法、兵役、賦稅之權，均轉歸中央政府之手，王國的性質完全改變，實與屬郡無異，而其國官人之待遇，反不如郡。東漢建武制度，仍本西漢武帝時之精神，以後亦遵而未改，故至其末流，王侯並無租稅封土之實，僅虛擁爵祿之名而已。又就封地而論，前後亦極不相同。續漢志二八云：「皇子封王，其郡爲國。」實際西漢初期，諸侯王兼跨數郡，封地超過一郡，詔令諸侯王推恩分封子弟之後（如景帝中元六年四月梁王薨，分梁爲五國，立孝王子五人皆爲王），王國封地，實際上又小於一郡；東漢時期，封地愈趨狹小。此亦前後變化不同，其實質亦因之而異。

第二章 侯國

第一節 秦時的列侯封君制度

戰國時，秦與東方各國逐漸樹立起一種新的封君制度。封君不臨民保土，僅依民戶而食其租稅；這是國家政權發達，漸次從春秋時代氏族貴族的祿地采邑制演變而生的新制。當時如齊之孟嘗君封於薛，祇派人收其租稅，趙之平原君封於平原，尚須對國家繳納租稅。（見第一冊）其時惟楚爲落後，吳起改革未成，楚仍沿春秋時制行封土賜田之法。下列記事說：

「昭王反郢，五官失法，百姓昏亂；蒙穀獻典，五官得法，而百姓大治。此蒙穀之功，多與存國若，封之執圭，田六百畝。」（國策楚策一）

「葉公子高食田六百畛，故彼崇其爵，豐其祿以愛社稷者，葉公子高是也。」（同上）

「於是乃以執珪而授之，爲陽陵君與淮北之地也。」（同上楚策四）

秦則依東方各國之制，以封戶爲主：

「（衞鞅）封於商，受十五邑。」（史記商君列傳）

「（秦王）封賈（姚賈）爲千戶，以爲上卿。」（國策秦策）

「（呂不韋）封爲文信侯，食河南洛陽十萬戶。」（史記呂不韋傳）

又秦制有列侯、倫侯，琅琊臺刻石載有：「列侯武成侯王離、列侯通武侯王賁、倫侯建成侯趙亥、倫侯昌武侯成、倫侯武信侯馮毋擇。」史記司馬貞索隱釋倫侯云：「爵卑於列侯無封邑者；倫，類也，亦列侯之類。」（詳本册第五篇第一章）列侯有封邑，是其封邑，當以食戶爲制。列侯封君不保有其土地，衣租食稅，其所食邑之司法行政諸權，則直屬中央。故漢書地理志云：

「秦以爲周制微弱，終爲諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下爲郡縣。」

觀此，可知漢初諸侯王國分封，異於秦制，而依據縣邑戶口分封的侯國，則仍淵源秦制。明乎此，乃可進而明瞭兩漢的侯國。

第二節　兩漢侯國概況

漢書諸侯王表序說：「（漢）懲戒亡秦孤立之敗，於是剖裂疆土，立二等之爵，功臣侯者百有餘邑，尊王子弟，大啓九國。」在漢初立國的規模之中，由功臣列侯所食縣的侯國，大都雜居於漢所自有的三河、東郡、潁川、南陽、江陵、雲中、隴西與京師內史等十五郡之間。而燕、代、齊、趙、梁、楚、荊吳、淮南、長沙爲諸王之國。就人事方面而言，使關中異姓功臣的列侯與關東同姓子弟的諸王有均衡之勢；就地理形勢而言，則欲以關中與秦故地的建瓴之勢以控制關外各地。故高祖於剪滅異姓諸王之後，與同姓子弟異姓功臣有刑白馬之盟。下列記事云：

「高帝刑白馬而盟，曰：「非劉氏而王者，天下共擊之。」」（漢書王陵傳）

「高帝約，非劉氏不得王，非有功不得侯。不如約，天下共擊之。」（同上周亞夫傳）

「漢興，外戚與定天下侯者二人，故誓曰：「非劉氏不王，若有無功非上所置而侯者，天下共誅之。」」（同上外戚恩澤表）

「漢初高祖與羣臣約，非劉氏不得王，非有武功不得侯。」（王符潛夫論卷四）

這種盟約，一方面是對於同姓功臣的一種保障，同時也是西漢政權所由樹立的基本制度。惠帝以前，此種制度保持未墜。呂后欲王諸呂，王陵廷爭。（漢書王陵傳）竇太后與景帝將侯王信，周亞夫抗議。（漢書周亞夫傳）他們都是舉高祖誓約以爲依據的。在這種制度能夠嚴格保持的時期，漢的政權雖然有幾次的動搖，但終於穩定。如諸呂專權，關中的功臣列侯如周勃陳平與代表關東同姓諸王勢力的朱虛侯劉章共同安定，可以說是功臣同姓對外戚的共同制裁。文景之世，跟着社會經濟的復興，諸侯王國的勢力大爲膨脹，然而也正是功臣列侯的勢力達到最高峯的時候，諸國叛亂，漢是以功臣列侯的力量爲基礎來戡定的。及至武帝以後，同姓與列侯勢力均趨衰耗，力不足以維持高祖盟約，於是盟約破壞，外戚無軍功而侯，漢的政權既失去了功臣與同姓勢力均衡的基礎，政權遂轉入於外戚之手了。下列諸記事說：

「漢興，外戚與定天下侯者二人，文誓曰：「非劉氏不王，若有亡功非上所置而侯者，天下共誅之。」是以高后欲王諸呂，王陵廷爭，孝景將侯王氏，修侯犯色，卒用廢黜。是後薄昭、竇嬰、上官、衞、霍之侯，以功受爵。其餘后父據春秋褒紀之義，帝舅緣大雅申伯

之意，寖廣博矣。」（漢書外戚恩澤表）

「成帝河平二年六月，悉封諸舅。王譚為平阿侯，商為成都侯，立為紅陽侯，逢時為高平侯。五人同日封，故世謂之五侯。」（同上元后傳）

「哀帝欲封祖母傅太后從弟商，鄭崇諫曰：「孝成皇帝封親舅五侯，天為赤黃，晝昏日中有黑氣。今祖母從昆弟二人已侯孔鄉侯，皇后父高武侯，以三公封，尚有因緣；今無故欲得封商，壞亂制度，逆天人心，非傅氏之福也。臣願以身命當國咎祟。」因持詔書案起。傅太后大怒曰：「何有為天子，乃反為一臣顓制邪？」上遂下詔曰：「……前追號太皇太后父為崇祖侯，惟念德報未殊，朕甚恧焉。侍中光祿大夫商，太皇太后父同產子，小自保大，恩義最親，其封商為汝昌侯，為崇祖侯後，更號崇祖侯為汝昌侯。」（前書鄭崇傳）

這時新的外戚列侯勢力發展，漢初功臣列侯，雖然在法令上是封爵世襲，但實際上至此已經耗盡。漢書功臣表云：

「（漢五年高祖）即皇帝位，八載而天下乃平，始論功而定封。訖十二年，侯者百四十有三人。時大城名都，民人散亡，戶口可得而數，裁什二三。是以大侯不過萬家，小者五六百戶。封爵之誓曰：「使黃河如帶，泰山若厲，國以永存，爰及苗裔。」於是申以丹書之信，重以白馬之盟，又作十八侯之位次。高后二年，復詔丞相陳平，盡差列侯之功，錄弟下竟，臧諸宗廟，副在有司，始未嘗不欲固根本，而枝葉稍落也。逮文景四五世間，流民既歸，戶口亦息。列侯大者至三四萬戶，小國自倍，富厚如之，子孫驕逸，亡其先祖之艱

難，多陷法禁，隕命亡國。或云子孫迄於孝武後元之年，靡有孑遺，耗矣；罔亦少密焉。故孝宣皇帝愍而錄之，乃開廟藏，覽舊籍，詔令有司求其子孫，咸出庸保之中，並受復除，或加以金帛，用章中興之德。降及孝成，復加恤問，稍益衰微，不絕如綫。」杜業說：「迹漢功臣，亦皆剖符世爵，受山河之誓。……百餘年間，而襲封者盡。或絕失姓，或乏無主，朽骨孤於墓，苗裔流於道。」成帝之世，雖復封蕭何之後，哀平之世，雖增侯曹參周勃之屬（以上均見功臣表），然均無救於功臣列侯末流之敗亡。同時，漢初同姓子弟的王國，因爲詔令推恩分封子弟的緣故，王子支庶畢侯，王國的性質已經轉化到與侯國無異。這一班繼體苗裔，親屬疏遠與生於帷牆之中的王子侯，不爲士民所尊，勢與富室無異，而貧者或乘牛車。自武帝以至哀平之際，亦與功臣列侯的苗裔同一命運，趨於沒落。這兩個西漢立國的基礎勢力均趨沒落，中外衰微，於是政權遂轉入於外戚之手。如王氏五侯同日而封，五侯之家以其租稅富厚，盛養賓客，扶植勢力。王莽當國，其基本力量卽在於調整五侯的賓客士人而使用之，西漢國祚的滅亡，此爲一主要的原因。

東漢建武制度，遠紹西漢武帝時之精神，對於王國與侯國的限制綦嚴。侯國封戶極少，有鄉亭之制，郡守縣令之權極大。列侯居國上受守尉的監督，其國則有侯國相一人領所封縣令長秩，治理國政，對列侯不稱臣，僅將其所封戶口租額納繳於列侯而已。此外皇太后　皇后湯沐邑與公主的食邑，前後兩漢均置，其性質與侯國相同。

第三節　侯國的組織與戶租

百官表云：「……二十徹侯，皆秦制，以賞功勞。徹侯金印紫綬。避武帝諱，曰通侯，或曰列侯。改所食國令長名相；又有家丞、門大夫、庶子。」是秦時列侯所食之國，其政制官名與縣無異，令長直屬郡守，列侯食稅而已。高祖十二年封諸王列侯，皆令自致吏，得賦斂，則是列侯之於其國，又有行政與財政支配之權，故當時天子與封君皆各自爲私養。至武帝改侯國令長曰相，剝奪高祖以來列侯於其國的行政財政支配之權。侯國置相一人，由中央直派，主治民，領所封縣令長秩，對列侯不稱臣，但將其應得戶租，呈繳列侯。光武建武制度，即遵紹武帝以來制度的精神，侯國相在法令上對中央直接負責，其秩次之大小，自千石、四百石至三百石，制與縣同。續漢志云：

「縣大者置令一人，千石；其次置長四百石；小者三百石。侯國之相亦如之。皆掌理人，並秦制。」

後漢書和帝紀云：

「元興元年春正月戊午，引三署郎召見禁中，選除七十五人，補謁者長相。」（按自三署郎出補長相，其秩甚卑，是侯國相而非王國相。）

相以下之佐吏，與縣令長以下之佐吏同。此爲縣行政的系統，不屬列侯。其屬於列侯之家者，則有家丞庶子各一人，掌管列侯家事。又有行人、洗馬、門大夫三官，此亦秦制。西

漢規定須食邑滿千戶以上，始可置家丞、庶子各一人。不滿千戶，不置家丞，其他官皆廢。又公主或長公主所食湯沐邑，亦謂之國。公主封邑可由其子承襲爲列侯，其國亦爲侯國。公主屬官有家令門尉，東漢則僅置家令一人。（以上并見百官表又續漢志）

依上述侯國之組織，可知自武帝以降，列侯祇是寄生於縣邑民戶之上衣租食稅階層。其他列侯以下的封君亦然。列侯封君所食租稅的稅率，前後稍有變遷。漢初天下初定時，自天子以至封君各自爲私養，其後封君食租稅，則有歲率戶二百之制。東漢時期因幣値與物價之變遷，租稅之率，於理應有更改。下列諸記事云：

「（高祖詔：）其七大夫以上皆令食邑。」（漢書高帝紀）

「孝惠高后時，爲天下初定，……山川園池市井租稅之入，自天子以至封君湯沐邑，皆爲私養焉。」（史記平準書）

「秦漢之制，列侯封君，食租稅，歲率戶二百；千戶之君，則二十萬。朝覲聘享出其中。」（同上貨殖列傳）

「關內侯承秦，賜爵十九等爲關內侯，無土寄食在所縣。民租多少，各有戶數爲限。」（續漢志二八）

列侯封君除衣租食稅之外，有從事於產業者，通考卷六九云：「漢列侯封君食租稅，歲率戶二百，如千戶之君，則二十萬，可謂富矣。而復致富人廣畜田園，如田蚡以外戚爲相，率邑鄙，食收多。而且治宅田、諸第、田園，極膏腴之類是也。漢時亦未爲之制。」

漢代列侯封君雖有兼治產業之事，但就大體而論，則兩漢的列侯封君，均受當時商人及其商業資本與利貸資本的壓抑，平準書謂「富商大賈，廢居居邑，封君皆低首仰給」；昌言謂「豪人貨殖，榮樂過於封君」，而吳楚七國之亂，列侯從軍皆從無鹽氏舉貸（貨殖傳）。所以西漢與東漢中葉以後，列侯封君勢力的衰敗，一方面固然是中央權力的箝制，但社會經濟的壓力，也是一個主要的原因。

第四節　列侯與中央的關係

除上述行政系統，與縣邑租稅方面侯國與中央及地方的關係之外，列侯的本身是直屬於天子的。這其間有極重要的綜錯關係，茲分述之：

（一）列侯多不之國——秦制列侯由主爵中尉掌管，景帝更主爵中尉爲都尉，武帝更名右扶風，治內史右地。是列侯秦時多居京畿，漢初列侯多居長安，國家賜其第宅，其所食國邑，可自致吏，得賦斂，然皆轉輸入長安以供費用。高祖十二年詔云：

「吾立爲天子，帝有天下，十三年於今矣。與天下之豪士共定天下，同安輯之。其有功者上致之王，次爲列侯，下乃食邑。而重臣之親，或爲列侯，皆令自致吏，得賦斂。女子公主，爲列侯食邑者，皆佩之印，賜大第室。吏二千石徙之長安，受小第室。入蜀漢定三秦者，皆世世復。吾于天下功臣，可謂亡負矣。」

列侯功臣吏二千石均居長安，其作用仍在使關中功臣列侯的勢力與關外諸王的勢力均衡，而

且便於控制。至文帝以代王入立，孤微而受列侯大臣的束縛，故有遣列侯之國之舉。

「（文帝二年十月）詔曰：「朕聞古者諸侯建國千餘，各守其地，以時入貢，民不勞苦，上下驩欣，靡有違德；今列侯多居長安，邑遠，吏卒給輸費苦，而列侯亦無繇教訓其民，其令列侯之國。爲吏，及詔所止者，遣太子。」」（漢書高帝紀）

「（文帝三年十一月）詔曰：「前日詔遣列侯之國，辭未行；丞相朕之所重，其爲朕率列侯之國。」遂免丞相勃就國。」（同上）

遣列侯就國，并將大臣周勃罷相之後，文帝的君權逐漸強大，然其時吳楚等國的勢力膨脹，漢室空虛，故至景帝二年十月，省徹侯之國（晉灼曰：文帝遣列侯之國，今省之）；其後吳楚七國亂作，長安列侯從軍，成爲軍隊中的主幹，卒以此克平吳楚七國之亂。故列侯或留居長安，或遣使就國，一留一遣之間，在西漢的政治上實具極靈活之作用。

東漢光武以後，政權的趨勢改變。地方政權在提高刺史郡守之權，縮小王國侯國；中央政權，在限制宗室與外戚，發展君權。此爲建武制度之精神。政權的趨勢既已變遷而不復以列侯功臣與同姓諸王勢力的均衡相互運用，且國都遷居雒陽，地理的形勢復加改變，故列侯雖仍有留居雒陽或遣使就國之事例，然如西漢時代的政治作用，則已不復存在。

（二）列侯的朝位——漢初高后詔令差次列侯功，以定朝位，并令其嗣子可以各襲其功位。漢書高后二年紀云：

「高皇帝匡飭天下，諸有功者皆分地爲列侯。朕思念至於久遠，而功名不著，亡以尊大誼

，施後世。今欲差次列侯功，以定朝位，藏於高廟，世世勿絕，嗣子各襲其功位。其與列侯議定奏之。丞相平言，謹與絳侯臣勃，曲周侯臣商，潁陰侯臣嬰，安國侯臣陵等議，列侯幸得則賜餐錢奉邑，陛下加惠，以功次定朝位，臣請藏高廟。奏可。」

此為漢代列侯有一定朝位之始。其時一律地差次以功而有其朝位，其後則漸次變化，而有特進奉朝請之制。漢雜事云：

「諸侯功德優盛，朝廷所敬異者，賜位特進。」（漢書外戚傳注引）

大抵以列侯居長安而奉朝請者位次三公，有時其朝位由詔令特予規定。有此一制，故雖免官或退休之後，仍得奉朝請，有朝位以參與國政。如丞相張禹遜位，以特進奉朝請，杜緩免官太常，以列侯奉朝請，馮參以列侯奉朝請。其朝位之特予規定者如：

「（薛宣）加寵特進，位次師安昌侯，給事中，視尚書事。」（漢書薛宣傳）

「（張禹）以列侯朝朔望，位特進，見禮如丞相，置從事史五人。」（同上張禹傳）

「（關內侯蕭望之）給事中，朝朔望，坐次將軍。」（同上蕭望之傳）

東漢賜位列侯，列有「特進」、「朝侯」、「侍祠侯」之別，位次朝官有一定之制，則又已變西漢之舊了。續漢志二八云：

「列侯所食縣為侯國。本注曰：承秦爵二十等為徹侯，金印紫綬，以賞有功，功大者食縣，小者食鄉亭，得臣其所食吏民。後避武帝諱為列侯。武帝元朔二年，令諸侯王得推恩分衆子土，國家為封，亦為列侯。舊列侯在長安者位次三公。中興以來，唯有功德賜位「特

過」者次車騎將軍，賜位「朝侯」次五校尉，賜位「侍祠侯」次大夫。其餘以肺腑及公主子孫奉墳墓於京都者，亦隨時見會，位在博士議郎下。」

上述係兩漢列侯朝位的大體演變。最初所謂「特進」，不過特許其進朝參政之意，所謂「奉朝請」亦不過朔望朝會或春朝秋請得與朝列而已。但自此之後，則成為加官與散官之號，歷晉魏南北朝皆然。

（三）酎金律——諸侯王於中央有獻費與聘幣薦璧之禮，諸列侯於中央，有酎金於高廟之制，實亦為貢納之一種。漢儀注云：

「諸侯歲以戶口酎黃金於高廟。」（漢書孝武紀注引）

酎金不如律，可以依法奪爵。孝武元鼎元年，坐獻黃金酎祭宗廟不如法奪爵者，百六人。其他如酎金不足數或成色不純而削爵坐免者多見。這其間實亦包含中央與列侯之間的一個財政稅收與政治的衝突關係在內。東漢時代，此制仍然存在。此種制度，驟視頗覺離奇。但在當時酎金於宗廟助祭，卻有極重大的作用。此制亦必有其淵源，余則以為此或為古代典型宗法時代，支族集資祭祀共同祖廟的一種遺制，至武帝時故為煩苛，藉以剝削列侯而已。

第五節　中央對列侯的行政管理與法令限制

秦制中央有主爵都尉，掌列侯。至漢轉為右扶風之制，列侯更屬大鴻臚。列侯初封與之國，以及朝覲往來，薨葬弔唁之事，率皆歸大鴻臚掌管，與諸王同。漢書孝景帝中二年紀

三：

「令列侯初封及之國，大鴻臚奏策。列侯薨葬，國得發民輓喪穿復土治墳，無過三百人畢事。」

列侯居國，則受郡守尉之監督，如絳侯周勃罷官歸國，河東守尉每行縣至絳（漢書周勃傳），事實上即爲巡察。又列侯居國，對於役事國人，踰越國境，均有極嚴格的法律限制。違犯法律，即遭免爵削封。如：

「武信侯靳亭，孝文後三年，坐事國人過律免。」（漢書功臣表）

「祝阿侯高亭，孝文後三年，坐事國人過律免。」（同上）

師古曰：「事，謂役使之也。」當時徭役賦稅，中央均有常律，列侯不得擅興。故祚陽侯仁，亦坐擅興繇賦，削爵一級。（功臣表）類此而遭免削者尙多見，不備舉。蓋其時列侯所食縣之於侯家，有供役之制。漢書霍光傳云：「父中孺，河東平陽人也，以縣吏給事平陽侯家。」此則大抵爲中央律令所定。列侯踰越此類規定，即爲「過律」或「擅興」了。又列侯居國，不能擅自踰越國界，否則亦遭削奪，如：

「楊邱侯偃，坐出國界，削爲司寇。」（漢書王子侯表）

「終陵侯華祿，坐出界，耐爲司寇。」（同上功臣表）

東漢建武以降之制度，對列侯之管理與限制，大率亦遵西漢文景武以來之制度精神而轉趨嚴密。列侯之封戶愈小，勢力微弱，郡太守之權力擴大，故實際上統制極易。其時分封列

侯爵概況，通典三一云：

「後漢爵亦二等。皇子封王，其郡爲國。其列侯雖鄧寇元勳，所食不過四縣爲侯國。……異姓侯歸國，不得臣吏民。至獻帝建安初，封曹操爲費亭侯，亭侯之制自此始也。……初漢制，皇女皆封縣公主，儀服同列侯，其尊崇者加號長公主，儀服同蕃王。諸王女皆封鄉亭公主，儀服同鄉亭侯。章帝唯特封東平憲王蒼瑯琊孝王京女爲縣公主。其後漢安帝姊妹亦封爲長公主，同之皇女。其皇女封公主者，所生之子，襲母封爲列侯，皆傳國於後。鄉亭之封，則不傳襲。」

第三章　郡

秦漢郡縣之制，就地區而論，有內外之分，就政務之繁簡而論，有劇平之別。帝都附近爲三輔，三輔之外，或有蠻夷塞郡者則爲外郡與邊郡。秦制內史掌治京師，景帝分爲左右，武帝更名京兆尹，左內史更名左馮翊。又秦制掌治列侯者爲主爵都尉，景帝更名都尉，武帝更名右扶風。并左馮翊與京兆尹是爲三輔。東漢都洛陽置河南尹。以西漢三輔爲陵廟所在，存其名不改，但降其秩與他郡同。歷代京畿之制，雖均有變化，然大抵淵源於此。秦制郡置守、尉、監，守治民，尉主軍，監掌監察。至漢武，監御史亦不復置，分置部刺史，巡察郡國，秦時監御史之權轉歸刺史，無復郡監之制。郡縣制度產生於春秋時代，歷戰國至秦漢而

加以釐整，奠定為中國兩千年來的地方政制基礎。以後雖相因相革，而大率仍未出秦漢時代之規模。

第一節　內史、三輔與河南尹

遠在西周東周之際，部落之主族所在，即其宗廟之所在。故周稱宗周，魯稱宗魯。詩所謂「周宗旣滅，靡所底止」者，即是說宗廟破毀之後，沒有依歸的意義。因此可知即在古代部落時代，對其宗廟所在之地，必有特別之經營。由部落發展爲國家，則京都爲帝王所居，陵園所在，事實上亦須有特殊之制度以與外郡相維制。又周代王政多行於宗廟，宗廟爲史官所守，而內史最爲親近。（詳第一册）宗廟近地，或即爲內史之職掌，故秦因之以掌京師，至漢相因相革，遂開後代京畿地方制度之初基。漢書百官表云：

「內史，周官，秦因之，掌治京師。景帝二年，分置左內史右內史。武帝太初元年，更名京兆尹。屬官有長安市廚兩令丞，又都水、鐵官兩長丞。左內史更名左馮翊，屬官有廩犧令丞尉，又左都水、鐵官、雲壘、長安四市四長丞皆屬焉。」

又云：

「主爵中尉，秦官，掌列侯。景帝中六年，更名都尉。武帝太初元年，更名右扶風，治內史右地。屬官有掌畜令丞，又有都水鐵官廐廱廚四長丞皆屬焉。與左馮翊京兆尹，是爲三輔。皆有兩丞。列侯更屬大鴻臚。元鼎四年，更置三輔都尉，都尉丞各一人。」

京兆尹、左馮翊、右扶風三輔長官，秩中二千石，與九卿同，得與參朝議。而他郡太守在法定上則爲二千石，朝議隔絕。故由九卿或三輔出居郡，事實上爲貶降左遷。如汲黯由九卿逐居郡，不得與朝廷議。（汲黯傳）黃霸徵守京兆尹，坐發民治馳道，不先以聞，又發騎士詣北軍，不適士、劾乏軍興，連貶秩，有詔歸潁川。（黃霸傳）這都係貶謫。由郡國守相高第入爲三輔，依秩則爲遷補。如張敞爲京兆尹，尹翁歸陳萬年爲右扶風，韓延壽爲左馮翊，均以太守高第入補。（均見本傳）如鄭昌則由淮陽相以高第入爲右扶風。（鄭宏傳）漢書朱博傳云：「故事：選郡國守相高第爲中二千石。」三輔之選，蓋與九卿同。

內史或京兆尹，治長安，故雖爲外官，而又能參與朝政，有內官的性質。其參議朝政而特有力者。如：

「（景帝）以錯爲內史。錯數請間言事，輒聽，幸傾九卿，法令多所更立。」（前書鼂錯傳）

「敞爲京兆尹，朝廷每有大議，引古今處便宜，公卿皆服，天子數從之。」（同上張敞傳）

東漢遷都洛陽，治京師者爲河南尹。原有西漢三輔，則以陵園所在，仍因舊名，但改秩中二千石者爲二千石，其秩移歸河南尹。通典云：「後漢都洛陽，置河南尹，以三輔陵廟所在，不改其號，但減其秩與太守同。」又云：「後漢左馮翊、右扶風屬司隸校尉，尋省。」河南尹亦得特奉朝請。續漢書云：「河南尹一人，主京都，特奉朝請。」漢制以特進、列侯

或以其他名位奉朝請者，可以得朝位而參議朝政。或令時會朝請，或令朝朔望，或以歲時爲朝臣，均由詔令指定。河南尹得特奉朝請，猶承西漢三輔官參與朝議之制。魏晉因之，仍爲河南尹。又京輔長官以下之職官，秩多高於他郡，如郡尉爲比二千石，三輔郡自元帝建昭三年以降則秩皆二千石，其他吏卒，亦多視他郡爲尤異。（詳後）

第二節　郡守

郡縣守令之制，戰國時已漸行於東方各國。秦之有縣令郡守，始於商鞅變法，受東方政制之影響。秦本紀記：秦孝公十二年作爲咸陽，築冀闕，秦徙都之，幷諸小鄉聚集爲大縣，縣一令，四十一縣。是其時縣之上尙無郡的設置。其後跟着土地的對外擴張，於是漸次又有郡守之制，如昭襄王十三年任鄙爲漢中守是。這種趨勢，在第一册第五篇戰國時「郡縣制度的發展」一節內已經有詳細的述說。至秦始皇二十六年完成統一的國家，分天下爲三十六郡，後增置至四十餘郡，郡置守、尉、監，郡縣制度普遍完成，地方行政成爲郡縣二級制度。

漢因秦制，亦置郡守，後改守曰太守。漢書百官表云：

「郡守，秦官，掌治其郡，秩二千石，有丞，邊又有長史，掌兵馬，秩皆六百石。景帝中二年，更名太守。」

王莽改制，以爵之等第分別改定太守官稱。其法典郡者公爲牧，侯稱卒正，伯稱連率，其無封爵者爲尹。（後漢書馬援傳注）東漢仍復曰太守。太守爲一郡的最高官吏，係中央與

縣的中間組織，故上則與天子剖符，而下自治其郡之政。前漢書文帝紀云：

「（孝文二年）九月初與郡國守相為銅虎符竹使節。」（前書音義曰：銅虎符第一至第五，發兵遣使，符合乃聽之，竹使節以竹五寸鐫刻篆書，亦第一至第五也。）

續漢志云：

「凡郡國皆掌治民，進賢勸功，決訟檢姦，常以春行所主縣，勸民農桑，振救乏絕，秋冬遣無害吏案訊諸囚，平其罪法，論課殿最，歲盡遣吏上計，并舉孝廉，郡口二十萬舉一人。典兵禁，備盜賊。」

太守的職權，就大體而論，似乎由秦以至兩漢沒有差別。但就其實質的發展而言，前後頗有輕重的不同。其中最顯著的，是郡守發兵和領兵權的變化。這在政治的發展過程上是一最重要的問題。又中央對於郡守的律令限制，前後亦有不同，茲將其主要部分分別論述如次：

（一）辟除權——自秦至漢，守、尉、監雖命自朝廷，但郡守於其僚幕屬吏，可自署置，令長由朝廷署置，而縣吏，則除令長自署之外，郡守可以支配。因為郡守令長都是執行政務之官，而郡吏與縣吏則為幕僚或左右，故前者由中央派遣，後者則由守令自辟。其能黜陟賞之權亦屬太守。如文翁為蜀郡太守，選郡縣小吏開敏有材者張叔等十餘人，親自飭厲，遣詣京師受業博士，或學律令。（漢書文翁傳）李忠為丹陽守，選用明經。（後漢書李忠傳）岑熙遷魏郡太守，招聘隱逸，與參政事。（後漢書岑彭傳）又郡之屬縣令長依法由中央署置，郡守雖不得更調，但遇其不能時，則可遣守令以攝理其事。陔餘叢考卷二六云：

「卓茂初爲密令，郡太守以其不能，乃爲置守令，所爲守令者，亦卽辦事之令也。」故郡守於其屬郡，除縣令長亦屬執行政務之官而爲中央直署之外，其餘郡吏縣吏，郡守均有署置選調之權，此權隨郡守實權的擴大而愈趨廣闊，在法令上卽州牧亦不得干越其權。日知錄云：

「蓋其時惟守相命於朝廷，而自曹掾以下，無非本郡之人。……其辟用之者，卽出守相，而不似後代之官，一命以上，皆由於吏部。……而鮑宣爲豫州牧，郭欽奏其舉錯煩苛，代二千石署吏。是知署吏乃二千石之職，州牧代之尙爲煩苛。」

章太炎檢論亦謂：「漢氏因之，太守上與天子剖符，而下得刑賞辟除，一郡之吏，無慮千人，皆承流修職，故舉事易而循吏多。」漢制郡吏率用本郡人士，但京房爲魏郡時曾奏請破例，此外三輔縣亦兼用他郡。日知錄云：

「京房傳房爲魏郡太守自請得除用他郡人。因此知漢時掾屬無不用本郡人者，房之此請，乃是破格。杜氏通典言漢縣有丞尉及諸曹掾多以本郡人爲之，三輔縣則兼用他郡。」（看漢書京房傳又黃霸傳幷注）

（二）選舉權——選舉吏民，向中央貢獻賢士，此亦爲郡守的職權之一。或爲皇帝的特詔，指定其選舉的科條；或爲歲貢，依所定科目員額經常選舉。選舉不實或不能選舉人才，國家均有常法制裁。如下列記事云：

「其有稱明法者，御史中執法下郡守，必身勸勉，遣詣丞相府，署其行義及年，有其人而

不言者免官。」（漢書高祖十一年紀詔書）

「（元朔元年冬）詔曰：「朕深詔執事興廉舉孝，今或至闔郡而不薦一人，其與中二千石禮官博士議不舉者罪。」有司奏議曰：「不舉孝不奉詔，當以不敬論；不察廉不勝任也，當免。」奏可。」（同上武帝紀）

「有非其人，臨計過署，不便習官事，書疏不端正不如詔書，有司奏罪名，并正舉者。」（續漢志卷二四注）

就這些條件而論，郡守的選舉權，實受國家嚴格的法令規定，不得任意縱情。其選舉的資格，最初定令須任事一歲，順帝時令郡國守相視事未滿歲者，一切得舉孝廉吏。（後漢書順帝紀）就大體而言，郡守的選舉職權，以西漢爲嚴謹，至東漢則漸趨濫雜，及其末流，則刺史郡守署置之吏與所選舉之士，於其故君或舉將遂有行喪三年之制。因國家所賦予之職權，寖假而爲一種私恩的結合。始於西漢末季，至東漢愈演愈烈，遂成爲極顯著的社會風尙。

（三）兵權與專殺權——兵權可分爲發兵與領兵二事，此二事在秦與西漢之世，均非郡守職權。郡守發兵，必須有皇帝虎符，受「軍興法」的極大限制，踰此卽將被劾而有「乏軍興」的罪名，依其罪之輕重而有貶秩、免、死、斬諸刑。如：

「公孫戎奴爲上黨太守，發兵不以聞，免。」（漢書功臣表）

「黎扶爲東海太守行過擅發卒爲衞，當斬。」（同上）

「坐匿斥除騎士，乏軍興，數罪當斬。」（同上趙廣漢傳）

「(霸守京兆尹)發騎士，詣北軍，馬不適士，劾乏軍興，連貶秩。」(同上黃霸傳)

一直到西漢末年，郡守尙無擅自發兵之權。漢書王莽傳云：

「羣下愈恐，莫敢言賊情者，亦不得擅發兵。惟翼平連率田況果敢，發民年十八以上四萬餘人，授以庫兵，與刻石爲約。赤糜聞之，不敢入界。況自劾奏，莽讓況未賜虎符而擅發兵，此弄兵也，厥罪乏興，以況自詭必禽滅賊，故且勿治。」(師古注曰：「擅發之罪，與乏軍興同科也。」)

主兵之權，則歸都尉。有大軍事，則由中央命將置帥，其權亦不屬郡守。所以在秦與西漢時代，大體上係軍民分治，太守主民，都尉主兵。東漢時期，漸次轉變，光武極重二千石郡守，郡守職權強大，兵制變衰。建武中並省都尉之職(詳下節)，虎符發兵之制亦漸趨破壞。各種條件，促使發兵與領兵之權轉歸太守。後漢書杜詩傳說：

「初禁網尙簡，但以璽書發兵，未有虎符之信。詩上疏曰：「臣聞兵者，國之凶器，聖人所愼。舊則發兵皆以虎符，其餘徵調，竹使而已。符策合會，取爲大信，所以明著國命，斂持威重也。閒者發兵但以璽書，或以詔令，如有姦人詐僞，無由知覺。愚以爲軍旅尙興，賊寇未殄，徵兵郡國，宜有重愼。可立虎符以絕姦端。」……書奏，從之。」

此雖云「書奏，從之」，但就後來事實觀察，虎符發兵之制，仍歸破壞。都尉或置或不置，於是領兵之權，雜然無統，或歸刺史，或歸太守，或歸都尉，或詔遣御史與中郎將。然大勢所趨，地方大權，轉歸刺史郡守。發兵領兵之權，初猶係邊郡或有叛亂之地方太守得便宜爲

之。漢官儀云：「邊郡太守，各將萬騎行鄣塞。」此在西漢時期，或特定邊郡太守有領兵之權，而內郡則否。如嚴延年傳云：「延年新將，」師古曰：「謂郡守爲郡將者，以其兼領武事也。」此在西漢亦不爲常制。至東漢光武以降，徵兵制逐漸破壞，募兵制盛行。於是招募之權及兵額多少的規定，太守常得擅專；州郡有事又常由太守領兵。如：

「（永平元年）越巂始復叛；州郡討平之。」（後漢書明帝紀）

「（永元六年）武陵漊中蠻叛，郡兵討平之。」（同上和帝紀）

「（永元十二年）象林蠻夷反，郡兵討破之。」（同上）

「（永初四年）先零羌寇漢中，漢中太守鄭勤戰歿。」（同上安帝紀）

「（元初二年）先零羌寇益州，詔中郎將尹就討之。……右扶風仲光、安定太守杜恢、京兆虎牙都尉耿溥與先零戰於丁奚城，光等大敗並歿。……」（同上）

「（建光六年）鐵貊復與鮮卑寇遼東，遼東太守蔡諷追擊戰歿。……鮮卑寇居庸關，……雲中太守成嚴擊之戰歿。」（同上）

「（漢安二年）護羌校尉趙冲與廣漢太守張貢擊燒當於參䜌破之。」（同上順帝紀）

「（建康元年）揚州刺史尹耀、九江太守鄧顯討賊范容於歷陽，軍敗，耀顯等爲賊所沒。」（同上）

「（元嘉元年）夏四月，丹陽賊陸官等圍城燒亭寺，丹陽太守江漢擊破之。」（同上質帝紀）

「（建和三年）九京蠻夷叛，太守兒式討之，戰歿。」（同上桓帝紀）

「（延熹八年）桂陽胡蘭朱蓋復反，攻沒郡縣，轉寇零陵，零陵太守陳球抗之，遣中郎將度尚、長沙太守徐抗擊蓋蘭，大破斬之。蒼梧太守張敍爲賊所執，又桂陽太守任胤背敵畏懦，皆棄市。」（同上）

「（中平元年）汝南黃巾敗太守趙謙於邵陵，廣陽黃巾殺幽州刺史郭勳及太守劉衞，南陽太守秦頡擊張曼成斬之。」（同上靈帝紀）

「（中平四年）涼州耿鄙討金城賊韓遂，鄙兵大敗。遂寇漢陽，漢陽太守傅燮戰沒。……漁陽人張純與同郡張舉舉兵叛，攻殺右北平太守劉政、遼東太守楊終、護烏桓校尉公綦稠等。零陵人觀鵠自稱平天將軍，寇桂陽，長沙太守孫堅擊斬之。」（同上）

類此者尙極多見，這是一個極重要的社會政治的轉變，是漢的中央集權制破壞到形成地方割據局面的一個過程。迨至漢末，刺史郡守不但可以募兵領兵，而且其所募領之兵，已轉變爲私人的部曲。統領之權，可以父子世襲。如孫策初起，得父堅部曲千餘人。其餘羣雄割據，亦多如是。

至於郡守專殺之權，就法律而論，並不存在。宣帝黃龍元年，詔吏六百石以上，有罪先請。（本紀）其他罪至死者，亦須由郡國申奏，以待秋決。有時因特殊關係，令太守得便宜從事或以軍法從事，則有此特權。如廣漢郡盜賊羣起，成帝拜趙護爲廣漢太守，以軍法從事（薛宣傳），即可誅決于外。（註一）是除此特許之權力外，郡守並不得專殺。這是法律上

的規定，在西漢時代實際上亦大率如此。但事實上亦間有踰越常軌的，如酷吏列傳中，頗有先決殺而後奏聞之例。自東漢以降，在法令上，太守仍不得專殺。如任延為武威太守，坐擅誅羌不先上，左轉召陵令。（後漢書任延傳）然東漢末葉太守集地方兵民大權於一身，事實上專殺之權，已愈趨愈盛，如：

「（王宏）初為弘農太守，考案郡中有事宦官買爵位者，雖位至二千石，皆掠考收捕，遂殺數十人。」（後漢書王允傳）（註二）

適時，軍民財政之權，均由地方分割；刑殺之權，自亦均操之於州牧刺史了。

（四）賞罰與司法權——郡守有賞罰之權，故置功曹，主選署功勞，議罰白。有司法權，故置決曹，主治獄，乃辨法事而上繫於廷尉。續漢志記廷尉職云：「掌平獄奏當所應，凡郡國讞疑罪皆處當以報。」又受部刺史之監督，刺史所察六條，其第三條為「二千石不恤疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾刻暴，剝截黎元，為百姓所疾。」其他行政設施，中央皆有法令條式。宣帝時張敞奏云：「郡事皆以義法令檢式，毋得擅為教條，敢挾詐偽以奸名譽者，必先受戮。」（漢書黃霸傳）

（註一）西漢會要五八：徐天麟云：「按漢法吏六百石以上，有罪皆先請，見於宣帝末年之詔。至於軍興從事，則雖二千石以下，亦得誅決於外，暴勝之是也。」按暴勝之為繡衣御史，見雋不疑傳。又唐蒙通夜郎用軍興法誅其渠率，見司馬相如傳。

（註二）參看趙翼陔餘叢考刺史守令殺人不待奏條。

中央對郡守雖有條律爲之限制，但有時特許可以便宜行事，有時雖非特許，但在郡守行政職務的便利上與可爲的範圍之內，仍可自爲條教，如：

「徙潁川。……延壽於是令文學校官諸生，皮弁執俎豆，爲吏民行喪嫁娶禮，百姓遵用其教，賣偶車馬下里僞物者，棄之市道。」（前漢書韓延壽傳）

「徙東郡太守，……表孝弟有行義，修治學宮，春秋鄉射，陳鐘鼓管弦，盛升降揖讓，及都試講武，設斧鉞旌旗，習射御之事。……又置正五長，相率以孝弟，不得舍姦人。」（同上。按延壽此事大抵踰越法式，故有蕭望之劾奏延壽上僭不道之事，均見本傳。）

「元帝於是以房爲魏郡太守，秩八百石，后得以考功法治郡。房自請願無屬刺史，得除用他郡人，自第吏千石以下，歲竟乘傳奏事，天子許焉。」（同上京房傳）

「（渤海太守龔遂上言：）臣願丞相御史且無拘臣以文法，得一切便宜從事，上許焉。」（同上龔遂傳）

「宗均爲九江守，五日一聽事，夏以旦，冬以中。」（全後漢文卷八九）

（五）監察所屬之權——郡守上受部刺史之監督，承中央詔旨執行政務，下則遣派督郵，分部行縣，以監察其所屬令長。其分部多少，太守有斟酌之權，故有兩部者，有三部者，有四部者，有五部者，亦間有停用督郵，而用儒術大吏分察巡行者，此亦屬於郡守行政之可爲範圍，如：

「（延年）徙署（翁歸）督郵，河東二十八縣，分爲兩部。閎孺部汾北，翁歸部汾南，所

舉應法，得其罪辜，屬縣長吏，雖中傷莫有怨者。」（漢書尹翁歸傳）

「急部三部督郵。」（注：監屬縣有三部，每部督郵書掾一人。）（後漢書高獲傳）

「河南尹有四部督郵。」（續漢志二八注引漢官）

「漢書志曰：郡監縣有五部，部有督郵掾，以察諸縣也。」（後漢書卓茂傳注引）

「遷汝南太守，敞疾文俗吏以苛刻求當時名譽，故在職以寬和爲政。立春日常召督郵還府，分遣儒術大吏，案行屬縣，顯孝弟有行義者及舉冤獄，以春秋義斷之。是以郡中無怨聲，百姓化其恩禮。」（同上何敞傳）

上所述係郡守政權的大端與前後的變化，對於郡政，可以說事無不總。郡守對於中央所負最大的職責則爲上計，郡守的陞遷黜陟，以上計考課次第爲準，郡守於歲終遣上計掾史各一人，條上郡國衆事，謂之計簿。通典云：

「漢制郡守歲盡遣上計掾史各一人，條上郡內衆事，謂之計簿。」

漢書嚴助傳云：

「（助）願奉三年計最。」（注引如淳曰：「舊法當使丞奉計，今躬自願入奉也。」）

至於中央受計，秦漢由丞相府主持，御史府核察，故課殿最之事，總歸二府，下列諸記事云：

「張蒼爲計相一月，更以列侯爲主計，四歲，蕭何爲相國，令蒼以列侯居相府，領郡國上計者。」（漢書張蒼傳）

「歲竟，丞相課其殿最，奏行賞罰。」（同上丙吉傳）

「（丞相）衡位三公，輔國政，領計簿，知郡實，正國界。」（同上匡衡傳）

「（地節四年）詔令郡國歲上繫囚以掠笞若瘐死者，所坐名縣爵里，丞相御史課殿最以聞。」（同上本紀）

「（黃龍元年）詔曰：上計簿，具文而已，務爲欺謾以避其課，三公不以爲意，朕將何任？御史察計簿疑非實者按之，使眞僞毋相亂。」（同上本紀）

「（谷永薦薛宣疏曰：）宣考績功課，簡在兩府，不敢過稱。」（同上薛宣傳。按兩府卽丞相府與御史府。）

此爲西漢舊制。惟漢武行幸各地，卽於其地受計，是爲特例。如元封五年三月，至泰山，朝諸侯王列侯，受郡國計。太初元年春，受計於甘泉。天漢三年三月行幸泰山修封，祀明堂，因受計。太始四年三月，行幸泰山，因受計。（以上均見本紀）至東漢，三公改爲司徒司空司馬，司徒府受郡國上計：

「是時司徒袁逢受計，計吏數百人皆拜伏庭中，莫敢仰視。」（後漢書趙壹傳）

「（李忠爲丹陽太守，）三公奏課，爲天下第一。」（同上李忠傳）

「西都天子親受計，而所謂計帳，則計相上之，東京但使司徒受計。」（通典）

綜東漢司徒受計，三公奏課實亦不過虛文，其實職則已轉歸尚書，尚書三公曹「典天下歲盡集課事」，考績賞罰之權，均在尚書，三公不過受成而已。又自西漢以至東漢，郡國上計掾

史至京，歸大鴻臚管理，有郡邸可供宿止，沿途亦有郡國邸第招待，故漢時郡國貢士，常詔令與計偕行。東漢時，此制漸廢，和帝時應順上書，請給計吏舍館，足其時已無官邸供其宿止了。全後漢文卷三三云：「百郡計吏觀國之光，而舍逆旅，崎嶇私館，直裝衣物，敝朽暴露，朝會邈遠，事不肅給。」

武帝時令上計吏補郎，旋廢。至和帝時復令計吏可留拜爲郎，桓帝之前，頗多其事。楊秉上言宜絕橫拜，以塞覬覦之端，自此終桓帝世，計吏無復留拜者。（楊秉傳）

上計制度，自秦歷西漢至東漢中葉均極嚴格，計謾則免官。如郝賢坐爲上谷太守入戍卒財物計謾免。（漢書功臣表）漢末喪亂，中央政權不振，牧守擅權，地方割據形成，此制遂趨隳敗。

外此中央對於郡守，又有極嚴峻之法令拘束，如刺史以六條問事，卽專在糾察郡守。郡守二千石，守千里之地，任兵馬之重，行不得出界，此與列侯不得越國，九卿不得離守，同爲最嚴峻的法制。（註）至東漢末期，又有婚姻三互之法，亦係中央用以箝制牧守者：

（註）後漢書李章傳：『琅吏止章曰：「二千石行不得出界，兵不得擅發。」』注：『前書杜欽奏記王鳳曰：「二千石守千里之地，任兵馬之重，不宜去郡也。」』又前書功臣表：『終陵侯華祿，坐出界耐爲司寇。』『列侯李壽爲衛尉居守，擅出長安界，誅。』又前書馮野王傳云：『御史中丞劾馮野王持虎符出界歸家，遂免。』蓋漢制有守土守職之官均不得擅離或踰越其所守。

「初朝議以州郡相黨，人情比周，乃制婚姻之家及兩州人士不得對相監臨，至是復有三互之法。禁忌轉密，選用艱難，幽冀二州，久缺不補。」（後漢書蔡邕傳）注云：「三互謂婚姻之家及兩州人不得交互爲官也。」謝承書曰：「史弼遷山陽太守，其妻鉅野薛氏女，以三互自上，轉拜平原相也。」是當時州牧郡守頗受此種法令的限制。

至於郡守的位秩，在法定方面是二千石，但漢制極活潑，如京房爲魏郡，黃霸爲潁川，均以八百石居官，亦有秩比二千石或增秩至中二千石而居官者。（漢書京房傳、黃霸傳）至其遷補常例，則多入爲九卿三輔中二千石。

第三節 都尉

都尉之官，戰國時，三晉已多有之。秦制於郡置郡尉，主兵。漢因之，郡國（王國）置都尉，比二千石。都尉主兵，太守主民，兵民分治。西漢末期，漸有守尉互兼之事例。如吾丘壽王爲東郡都尉兼太守事，翟義爲南陽太守行都尉事。東漢時期，郡多不置都尉，則以太守而兼主兵事者極多。故太守又通謂之郡將。蓋自秦以降，其間都尉之職，頗有增省變化。大抵秦與西漢爲一階段，漢書百官表云：「郡尉，秦官，掌佐守典武職甲卒，秩比二千石。有丞，秩皆六百石。景帝中二年，更名都尉。」又云：「關都尉秦官，農都尉、屬國都尉皆武帝初置。」其時按郡置都尉爲經常普遍之制。邊塞關要置關都尉，屯田區置農都尉，屬國

法至嚴也。

屬夷降者的地域置屬國都尉。其關塞都尉之職責，頗與內郡不同，不按郡而置，漢制每百里一人。漢書田廣明傳注引漢律云：「近塞置都尉百里一人，士史、尉史各二人。」又屬國都尉（以處降羌，當與受降都尉之職相近）農都尉以至護漕都尉，雖亦爲都尉，但其所治爲特定地區，所職亦當與內郡普通郡尉有別。西漢會要三三記西漢諸郡都尉及其治所如次：

受降都尉　田廣明傳

宜禾都尉　地理志，敦煌郡

護漕都尉　朱博徙爲并州刺史護漕都尉

京兆　華陰京輔都尉治

馮翊　高陵左輔都尉治

扶風　郿右輔都尉治

太原　廣武都尉治

東郡　東阿都尉治

陳留　外黃都尉治

汝南　女陰都尉治

南陽　鄧都尉治

南郡　夷陵都尉治

九江　歷陽都尉治

清河　貝邱都尉治
鉅鹿　下曲陽都尉治
魏　魏郡都尉治
涿　安平都尉治
常山　南行唐都尉治
渤海　高城都尉治
平原　樂陵都尉治
千乘　蓼城都尉治
濟南　於陵都尉治
泰山　盧都尉治
琅邪　姑幕都尉治
東海　費都尉治
山陽　單父都尉治
沛　蘄都尉治
臨淮　盱眙都尉治
丹陽　歙都尉治
會稽　錢唐西部都尉治，回浦南部都尉治。揚雄賦：東南一尉。孟康曰：會稽東部都尉

治。

豫章　新淦都尉治

漢中　褒中都尉治

廣漢　縣竹都尉治，陰平道北部都尉治

犍爲　漢陽都尉治

越嶲　定莋都尉治

牂牁　夜郎都尉治，進桑南部都尉治

金城　宣紀：神爵二年，置金城屬國，以處降羌。又趙充國傳：充國西至西部都尉府，孟康曰：在金城。

張掖　日勒都尉治，居延都尉治，番和農都尉治

天水　勇士屬國都尉治，滿福獂道騎都尉治

安定　參䜌主騎都尉治，三水屬國都尉治

隴西　臨洮南部都尉治

酒泉　會水北部都尉治，偃水障；又東部都尉治，東部障；乾齊西部都尉治，西部障

敦煌　敦煌中部都尉治，部廣侯官；廣至宜禾都尉治，昆侖障；龍勒有陽關玉門關，皆都尉治

北地　富平北部都尉治，神泉障；渾懷都尉治，塞外渾懷障

上郡　匈歸都尉治，塞外匈歸障；高望北部都尉治，龜茲屬國都尉治。望松北部都尉治

西河　南部都尉治，塞外翁龍埤是；增山北部都尉治，虎猛西部都尉治。班況嘗爲上河農都尉。師古曰：上河地名；又曰：上河在西河，富平於此爲農都尉。

朔方　西河都尉治，窳渾廣牧東部都尉治，渠搜中部都尉治

五原　東部都尉治稒陽蒲澤，屬國都尉治成宜，中部都尉治原高，西部都尉治田辟

雲中　陶林東部都尉治，北輿中部都尉治，楨陵西部都尉治

定襄　武進西部都尉治，武皋中部都尉治，武要東部都尉治

雁門　沃陽西部都尉治，平城東部都尉治

上谷　寧西部都尉治，女祁東部都尉治

代郡　高柳西部都尉治，馬城東部都尉治，且如中部都尉治

右北平　薋都尉治

遼西　柳城西部都尉治，武次東部都尉治，候成中部都尉治

漁陽　要陽都尉治

鬱林　領方都尉治

交阯　麊泠都尉治

合浦　朱盧都尉治

九眞　無切都尉治（以上地理志）

就上表觀察，可知西漢時代，尤其是武帝時代，邊遠諸郡都尉之制置最嚴。大抵在邊塞諸郡，障亭烽燧斥候諸尉長均歸都尉節制指揮，內郡則縣尉游徼亭長之屬亦屬都尉節制。西漢都尉普遍設施，兵民分治，雖有守尉互兼之事例，但不爲常制。至東漢，都尉之制遂變。續漢志百官志云：

「景帝更郡尉。武帝又置三輔都尉各一人，譏出入邊郡，置農都尉主屯田殖穀，又置屬國都尉主蠻夷降者。中興建武六年省諸郡都尉，并職太守，無都試之役。（原注：應劭曰：每有劇賊，郡臨時置都尉，事訖罷之。）省關都尉，唯邊郡往往置都尉及屬國都尉，稍有分縣，治民比郡。安帝以羌犯三輔，有陵園之守，乃復置右扶風都尉，京兆虎牙都尉。」

文獻通考兵考云：

「光武罷都尉，然終建武之世，已不能守前法，罷尉省校輒臨時復置。……九年省關都尉，十九年復置函谷關都尉，而天下亦往往復置都尉。」

都尉的設置可考見者，如泰山都尉（桓紀、孔融傳、孔宙碑），琅玡都尉（桓紀），九江都尉（質紀）、九眞都尉（桓紀），隴西南部都尉（順紀），九京都尉（桓紀），八關都尉（靈紀中平元年以河南尹何進爲大將軍屯都亭，置八關都尉官），屬國都尉（郡國志）。這固然是兵制的一大變化，但同時也是地方制度一個大轉變樞紐。省都尉并職太守，太守遂總攬軍政大權，其後雖往往復置都尉，然臨時之制，省置無恆。都尉與地方兵制逐漸破壞，一有變亂，遂多由刺史郡守主兵，漢末地方專擅與中央政權分解的局面，遂由此形成。

以上所述，係自秦以至東漢都尉之制的沿革與演變，其間變化極大。都尉的變化本祗是整個兵制與地方政權轉變的一環，但此一環，我們已可窺地方制度轉變的樞紐了。至於都尉的屬官則有丞，秩六百石。（前書百官志）近塞都尉又有士史尉史各二人。（田廣明傳注引漢律）漢舊儀云：「部都尉（即都尉）、千人、司馬、候、農都尉皆不治民，不給衛生。」（續漢志引，漢官儀同）即此可見都尉屬吏實極簡單。

第四節　郡監

監察之制，可導見者，周初即已有之，惟其性質則隨社會政治的進展而有不同。如周初以三監監殷，金文中亦有「諸監」之稱（詳第一冊），但其時性質為征服種族對被征服種族的監察。六國時，國家成立，中央有御史，而郡縣亦見御史（如安邑有御史見第一冊），御史為君主左侍司掌文書章奏之官，君主以其近侍御史司耳目之寄，出而監察郡縣，遂形成中央對地方的監察制度。此制至秦時，大抵已逐漸發達，秦則跟着統一局勢的進展而加以完成，遂有監御史之官。漢書百官表云：

「監御史，秦官，掌監郡。」

日知錄卷九云：

「秦遣御史監諸郡，（史記言秦始皇分天下以為三十六郡，郡置守、尉、監，）蓋罷侯置守之初，而已設此制矣。」

漢書蕭何傳云：「以文毋害爲沛主吏掾，秦御史監郡與從事辦之。何迺給泗水卒史，事第一，秦御史欲入言徵何，何固請得毋行。」注引蘇林曰：「秦時無刺史，以御史監郡。」同書曹參傳云：「高祖爲沛公也，參以中涓從，擊胡陵方與攻秦監公軍，大破之。」注引晉灼云：「案高紀名平也，秦一郡置守、尉、監三人。」同書高帝紀：「秦二年十月，沛公攻胡陵方與，還守豐，秦泗川監將兵圍豐，二日出與戰，破之。」又同書嚴助傳云：「臣聞長老言，秦之時嘗使尉屠睢擊越，又使監祿鑿渠通道。」張晏曰：「監郡御史也，名祿。」就這些零星的記載，則監御史之職實不止於監察，可以薦士，可以領兵，可以開鑿渠道。蓋監御史係以近侍之臣出而監郡，故除其常職之外，以親信之故，常由詔令予以特殊的職權。

秦監御史與中央的聯繫，史無明文詳記。但就漢制來推論，則可得其一貫的系列。余意以爲監御史即御史大夫屬官之御史，御史大夫爲侍御史之率，侍御史之職主柱下方書，所謂方書即所謂天下的圖書計籍與四方文書。下列記事云：

「侍御史之率，故稱大夫也。」（史記秦本紀集解應劭說釋御史大夫）

「蒼自秦時爲柱下御史，明習天下圖書計籍，則主四方文書是也。柱下居殿柱之下，若今侍立御史矣。」（漢書張蒼傳師古注）

「周官有御史，以其在殿柱之間，亦謂之柱下史，秦改爲侍御史。史記張蒼自秦時爲御史，主柱下方書，即其任也。」（唐六典）

因御史大夫屬官之御史職在典掌天下之圖書計籍四方文書，熟諳地方諸事，故遣出監郡，地

方官無法欺隱。此制之用意實極精審。就其以御史出監而言，則謂之監御史，就其居郡監察而言，則謂之郡監，故御史、監御史、郡監，名雖不同，而實則爲同一官職之靈活運用。

自漢初至武帝元封元年以前，監察地方之制，大率仍沿用秦監御史之制，然其間已有變化。如已有察御史，而又以丞相史出刺幷督監御史，是監察之上復有監察，蓋積久弊生，其勢不得不變。下列記事云：

「惠帝三年，相國奏遣御史監三輔。」（北堂書鈔引胡廣漢官解詁）

「惠帝三年，相國奏御史監三輔不法事：詞訟，盜賊，鑄僞錢，獄不直，繇賦不平，吏不廉，奇刻踰侈，及弩力十石以上，作非當服，凡九條。」（唐六典）

「秦置監御史，漢興省之。至惠帝三年又遣御史監三輔郡，察詞訟，所察之事凡九條，監者二歲更之，常以十月奏事，十二月還監，其後諸州復置監御史。文帝十三年以御史不奉法，下失其職，乃遣丞相史出刺幷督察監察御史，武帝元封元年止不復監。」（通考）

武帝時仍命刺史出刺，幷察監御史。其時邊遠之區，尙可考見有監的設置，漢書南粵傳云：

「元鼎五年，粵林林監居翁。」（服虔曰：『林林郡監也，姓居名翁。』）

此或南粵自成一區仍襲秦制之遺風而有監，未可知。但漢武開通兩粵，事多在元封元年之前，而南粵最能守漢職約（見南粵傳），或爲漢所置監，事亦可能。此記事見於元鼎五年，繼元鼎爲元封，元封元年，御史止不復監，至元封五年，置十三州刺史，以丞相史出刺之制亦廢。此時正地方的監察制度轉變之際。故就大體變遷的事實觀察，元封元年以前的監御史之

制，仍沿秦制而來。如三輔各有監，則完全與秦制無異。至於諸州各置監御史，則已開漢武元封五年分州置刺史制之先河。秦按郡置監，此則分州，其制已視秦為疏闊了。

第五節　郡佐

太守總一郡大政，其下則有曹掾幕僚，均用本郡人士，太守可自選用辟召徵拔；任免之權，太守均自操之。所謂「太守上與天子剖符，而下得刑賞辟除，一郡之吏，無慮千人，皆承流修職，故舉事易而循吏多。」（檢論）即是說郡守有任免僚屬掾吏之權。至其僚幕掾吏之職置，則除郡丞（百官表）、長史（百官表：邊郡有長史。又按宋志云：「秦制郡置守丞尉各一人，守治民，丞佐之；郡當邊戍者，丞為長史，晉江左皆謂之丞尉。」是丞與長史之職置，實源遠流長）為中央署置之外，有別駕、主簿、功曹、議曹、賊曹、決曹、督郵諸吏掾，均由郡守辟召。茲搜舉表列於後，以觀其職置之一斑：

佐吏名稱	職務	備考
別駕	為主要幕僚，可以總錄衆務。後書陳蕃傳註引續漢志曰：「別駕從事校尉，行部奉行，總錄衆事。」	前書黃霸傳：「為潁川太守，秩比二千石。居官賜車蓋特高一丈，別駕主簿車緹油屏，泥於軾前，以章有德。」別駕主簿有此儀，為特賞，其他則否。

名稱	職掌	備考
主簿	後書王渙傳云：「主簿鐔顯拾遺補闕。」	西漢如朱博東漢如劉祐均曾爲郡主簿，見本傳。又同右黃霸傳。
功曹	主選署功勞，掌議賞罰	前書韓延壽傳：「騎吏一人後至，敕功曹，議罰白。」後書王渙傳：「臣任功曹王渙，以簡賢選能。」又續漢志云：「功曹史主選署功勞。」
議曹	主參論謀議	西漢會要：「扶風謁請原涉爲議曹。」前書朱博傳：「博尤不愛諸生，所至郡輒罷去議曹，曰：「豈可復置謀曹也？（一）」後書岑彭傳：「遷魏郡太守，招聘隱逸，與參政事。」實亦議曹之職。
決曹	漢官儀：「決曹主罪法事。」	前書王尊傳：「復召署治獄，爲郡決曹史。」後書王霸傳：「父爲郡決曹掾。」又王昌傳：「曉習文法仕郡爲決曹。」決曹蓋猶今之司法吏。
獄史	守獄管囚	前書丙吉傳：「爲魯獄史。」又尹翁歸傳：「爲獄小吏。」按治獄爲決曹之職，獄史與獄小吏亦屬決曹。
獄小吏	同右	
賊曹	主刑罰	前書薛宣傳：「賊曹掾張扶。」又看東漢會要卷二十。

職名	職掌	出處
賊捕掾	主捕	前書張敞傳：「賊捕掾絮舜。」師古曰：「主捕掾。」
五官掾	署功曹及諸曹事	前書王尊傳：「五官掾張輔。」續漢志云：「署功曹及諸曹事。」宋志：「五官掾主諸曹事。」
門下掾		前書朱博傳：「門下掾贛遂。」又游俠傳：「禹章爲京兆尹門下督。」按自西漢歷東漢以至魏晉南北朝均有郡門下之職，然未詳言其職務；或爲諫議拾遺補缺之職，猶中央之有門下省也。
門下督		
督郵	主分部監縣	後書張酺傳注引漢官儀曰：「督郵功曹郡之極位。」按督郵分部監縣，已詳本章第二節。
督郵掾		前書馮野王傳：「督郵掾趙都。」後書卓茂傳注引漢書志云：「郡監縣有五部，部有督郵掾，爲察諸縣也。」
督郵書掾		前書朱博傳：「出爲督郵書掾，所部職辦。」
少府	郡少府掌財物之府，以供太守之用	前書文翁傳：「減少府用度。」師古曰：「少府，郡掌財物之府，以供太守者也。」

<table>
<tr><td>倉曹</td><td>主穀帛</td><td>後書戴就傳：「仕郡倉曹掾。」東漢以前無考。</td></tr>
<tr><td>戶曹</td><td>主賦稅</td><td>後書李郃傳：「（太守）召署戶曹史。」東漢以前無考。</td></tr>
<tr><td>郡掾祭酒</td><td></td><td>前書鮑宣傳：「薛方嘗爲郡掾祭酒。」</td></tr>
<tr><td>門亭長</td><td>主錄記書催期會</td><td rowspan="2">續漢志云：「正門有亭長一人，主記室史一人，主錄記書催期會，無令史。」宋志云：「部縣有督郵門亭長，又有主記史催督期會，漢制也。」</td></tr>
<tr><td>主記室史</td><td>同右</td></tr>
<tr><td>書佐</td><td>主文書</td><td>史記蕭相國傳索隱：如淳曰：「按律郡卒史書佐各十八人。」</td></tr>
<tr><td>諸曹書佐幹</td><td>主文書</td><td>續漢志：「諸曹各有書佐幹主文書。」</td></tr>
<tr><td>太守卒史</td><td></td><td>史記蕭相國傳：「何乃給泗水卒史，」如淳謂律郡卒史書佐各十八人。儒林傳：「比百石以下，補太守卒史。」黃霸傳記三輔卒史則爲二百石。</td></tr>
<tr><td>郡文學</td><td>主講習</td><td>前書梅福傳：「爲郡文學。」諸葛豐傳：「以明經爲郡文學。」後書馬武傳：「臣少嘗學問，可郡文學。」</td></tr>
</table>

官名	職掌	出處
郡文學史	同右	前書鄭崇傳：「為郡文學史。」史記匡衡傳：「補平原文學卒史。」按郡文學、郡文學史、郡文學卒史，或同實異名，史筆之間稍異其稱謂耳。
郡文學卒史	同右	
學經師	主講經筵	前書平紀：「元始三年，立學官，郡國立學，置經師一人。」
宗師	糾掌皇族之在郡國者	前書平紀：「元始五年，郡國置宗師。」
史		西漢會要：「陳遵與張竦俱為京兆史。」注云：「律太守都尉史各一人。」
從史		前書陳遵傳：「為河南太守，遣從史西。」按從史或郡吏之另稱。
直符史		前書王尊傳
五經百石卒史	儒師	前書儒林傳：「元帝好儒，郡國置五經百石卒史。」按通典作百戶卒史，誤。又金石粹編：「孔廟置守廟百石卒史。」
都吏		前書文帝紀：「二千石遣都吏。」注引如淳曰：「律說都吏，今督郵是也。閑惠曉事，即為文無害都吏。」

名稱	職掌	附註
舍人		前書高帝紀：「南陽大守舍人。」按漢初舍人中涓實即賓客養士之稱。
司空	主作役	前書陳咸傳：「陳咸爲南陽太守，犯法者以律作司空。」師古曰：「司空主作役事。」
給事		西漢會要：「咸宣以佐史給事河東守，張湯給事內史，爲寧成掾。」按給事在當時意即服役，秦漢爲吏，實有義務性質。
郡三老	掌教化	後書王景傳：「父閎爲郡三老。」
計掾	主上計之事	前後書言計吏者多見，不備舉。惟魏志邴原傳注引邴原別傳云：「以鄭玄爲計掾，彭璆爲計吏，原爲計佐。」此雖漢末之制，然就此上溯，職掌亦當大抵相同也。
計吏	同右	
計佐	同右	
脩行		按漢志河南尹官屬有脩行一百三十八人，金石錄北海相景君銘作脩行。

上表所示，係郡守掾屬之大概，自秦歷西漢以至東漢，其間或多或少不必盡同，且前後多有增省變化。郡守對於曹屬常有可以變更之權，如朱博所至各郡皆去其議曹，文翁監縣不

遣督郵而遣僱備大吏。故即在並世，郡與郡間之職權，亦不必盡同。又郡國有鹽鐵者置鹽官鐵官。武帝元封元年，郡不出鐵者，亦置小鐵官，直屬在所縣。其出鐵郡之鐵官，或爲大農部丞所分部主管，不屬於郡。至於西漢三輔屬官，京兆尹有長安市廚兩令丞，有都水、鐵官兩長丞；左馮翊有廩犧令丞尉，又有左都水、鐵官、雲壘、長安市四長丞；右扶風有掌畜令丞，有都水、鐵官、厩、廱廚四長丞。（前書百官表）東漢河南尹有丞一人，共員吏九百二十七人。（續漢書百官志）三輔長官秩中二千石，都尉秩二千石。（百官表又元帝紀：建昭三年，分三輔都尉秩皆二千石。是三輔都尉秩與外郡太守同。）較外郡太守秩二千石都尉秩比二千石者爲高。故三輔掾屬之秩，亦較外郡尤異。漢書張敞傳記敞奏事云：

「吏追捕有功者願得一切比三輔尤異。」（注云：「趙廣漢奏請令長安游徼獄史秩百石，又循史傳左馮翊有二百石卒史，此之謂尤異。」）

同書黃霸傳云：

「入穀沈黎郡，補左馮翊二百石卒史。」（注引如淳曰：「三輔郡得仕用他郡人，而卒史獨二百石，所謂尤異者也。」）

古俗以右爲尊，故郡掾曹之重要者，當時均謂之「右曹」或「右職」。如齊郡諸右曹掾史每當太守新視事之際，皆移病臥，必須新太守存問致意，乃起就職，習爲故事。下列記事云：

「遷琅玡太守，齊部舒緩養名。博新視事，右曹掾史皆移病臥（注云：右曹上曹也）。博

問其故，對言惶恐。故事：二千石新到，輒遣吏存門致意，迺敢起就職。博奮髯抵几曰：「觀齊兒欲以此爲俗耶？」迺召見諸曹史書佐及縣大吏，選視其用者出教置之，皆斥罷諸病吏，白巾走出府門，郡中大驚。」（前書朱博傳）

「馮翊以霸入財爲官，不署右職，使領郡錢穀簿書正，以廉稱。」（同上黃霸傳）

「前郡守以青（東郡吏王青）身有金夷，竟不能舉。酺見之，歎息曰：「豈有一門忠義而爵賞不及乎？」遂擢用極右曹。」（注引漢官儀曰：「督郵功曹郡之極位。」）（後書張酺傳）

郡守之於佐吏，有任免與薦舉之權。東漢以降刺史之於其佐吏亦然。自西漢末期以降，隨儒家喪服制度之推行，故吏於其長官，被舉者於其舉將，多持臣爲君之服。漢魏時代，相率成風，故晉范汪議云：

「當今刺史郡守幕府，事任皆重，與古諸侯不異也。案漢魏名臣爲州郡吏者，雖違適不同，多爲舊君齊衰三月。」（通典九〇引）

趙甌北亦著論云：

「劉表遣從事韓嵩詣許，欲以觀虛實。嵩曰：「若至京師，天子假一職，則成天子之臣，將軍之故吏耳，不復爲將軍死也。」更可見未仕於朝者，猶爲私臣也。甚至有爲舉主及長官持服者。」（陔餘叢考一六郡國守相得自置吏條）

依附關係嚴密，遂有此私君臣與私恩義的禮俗，卽此亦可見其時社會政治的形態。

第四章 縣、鄉

第一節 縣令、長

春秋以降，郡縣之制普遍發達，縣置令，已在東方各國成為通制。惟楚曰縣公。秦興孝公十二年商鞅變法，幷諸小鄉集聚為大縣，縣一令，凡四十一縣。是為秦有縣制之始。秦政統一六國，郡縣制度完成，然在楚漢之際，陳涉項籍初起，均以「張楚」為號召。漢書高帝紀云：「羽大怒，令蕭公角擊彭越。」注引孟康曰：「蕭令也，時令皆稱公。」同書又云：「高帝乃立為沛公。」注引孟康云：「楚舊僭稱王，其縣宰為公，陳涉為楚王，沛公起應涉，故從楚制稱曰公。」故秦末縣令之制，曾與楚之縣公之制相頡抗。及至高祖入關，蕭何收秦丞相府律令圖書，平定天下之後，制度因秦未改，於是又確定為縣令長之制。漢書百官表云：

「縣令長皆秦官，掌治其縣。萬戶以上為令，秩千石至六百石；減萬戶為長，秩五百石至三百石；皆有丞尉，秩四百石至二百石，是為長吏，百石以下有斗食佐史之秩，是為少吏。」

秦制皆為令長，至漢則列侯所食縣為國，皇太后、皇后、公主所食曰邑，有蠻夷曰道。

平帝時凡縣道國邑千五百八十七。（百官表）武帝時改列侯所食縣令長爲相，成帝綏和元年長相墨綬　哀帝建平二年復黃綬。王莽改制，縣令長爲宰。至東漢，復行西漢令長相國之舊制。順帝時有縣邑道侯國千一百八十。（以上看百官志、通典、及郡國志）續漢志云：

「每縣邑道大者置令一人，其次置長四百石，小者置長三百石，侯國之相，秩次亦如之。本注曰：皆掌治民，顯善，勸義，禁姦，罰惡，理訟，平賊，恤民時務，秋冬集課，上計於所屬郡國。」

「縣萬戶以上爲令，不滿爲長，侯國爲相，皆秦制也。丞各一人，尉，大縣二人，小縣一人。本注曰：丞署文書，典知倉獄，尉主盜賊。」

西漢三輔較他郡縣秩高，三輔屬縣如長安長陵令秩亦高於他郡縣令，故長陵長安令常由他縣令高第選遷。如「（義縱）補上黨郡中令，縣無逋事，舉第一，遷爲長陵及長安令。」（前書義縱傳）「（尹賞）以三輔高第，選守長安令。」（尹賞傳）「（朱博爲）櫟楊令，徙雲陽平陵三縣，以高第入爲長安令。」（朱博傳）東漢洛陽令秩亦尊於他縣令，官屬亦較多。漢官云舊漢制洛陽丞三人，蓋京縣之制，自較他縣爲優。漢制又因縣之地位交通或民戶繁多等關係，有劇縣平縣之分。察舉有治劇之科，西漢如何並陳遵皆舉能治劇爲令，尹賞舉能治劇徙頻陽令，原涉舉能治劇爲谷口令。（以上均見漢書本傳）東漢如衞颯舉能築劇，除侍御史襄城令。（後漢書本傳）其所治之縣皆爲劇縣。法令規定，有時亦依縣之劇平而有差異。後漢書安帝紀云：

「永初元年九月丁丑詔曰：「自今長吏被考竟未報，自非父母喪無故輒去職者，劇縣十歲，平縣五歲以上，乃得次用。」」

縣令長受守尉之監督指揮治理一縣。郡以秋冬課吏，縣令長與侯國相則先期集課，而上計於其所屬郡國。至於漢制令長的詮選途徑頗多，或由「察廉」，或由「治劇」，或由「孝廉」，或由吏積功，而其主要的來源則多由郎官出補。武帝時董仲舒上言云：「夫長吏多出於郎中、中郎、吏。」出於郎官，未必能賢。故西漢時期如楊惲爲中郎將，沙汰郎官頗嚴，其時中郎將與光祿勳考課郎官，選補未濫。至東漢選舉之制逐漸敗壞，令長率由郎官出補，而郎選補又極不精，雖有左雄黃琬之流力加矯正，然未足以扼其濁流，且可能爲勢家郎所謂●（後漢書陳蕃黃琬傳）中央郎官的考課選補既歸汚濫，普遍的選舉制度又趨敗壞，遷轉年秩無一定之次，順帝以降，基層的縣政，遂趨混亂。（以上參看兩漢文官制度）

縣佐，除丞尉長吏爲中央署置之外，有令長自署的諸曹掾屬，職置略如郡掾。最重要者有：門下、賊曹（看後漢書黃昌傳）、五官、功曹、戶曹掾史、縣史、令史、小史、獄史、獄小史、外史、閣師（平帝元始元年，置外史閣師，秩六百石）、校經師、孝經師（平帝元始三年，立學官，縣道邑侯國曰校，校置經師一人，鄉曰庠，聚曰序，庠序置孝經師一人）、司空（應劭漢官儀：縣道官獄司空）等。又縣鐵多者則置鐵官，工多者置工官，魚利多者置水官，出鹽多者置鹽官，其他尚有諸特產之官，如遼東郡襄平縣有牧師官，蜀郡嚴道縣有木官，巴郡朐忍縣、魚復縣有橘官，南海郡中宿縣有洭浦官，交阯郡羸陵縣有羞官，均依其地

而置。所在諸縣，均差吏更給之，置吏隨事，不具縣員。

郡監縣有督郵之制，縣之於其屬鄉，則以五官爲廷掾而按時督課。續漢志云：「請曹略如郡員，五官爲廷掾，監鄉五部，春夏爲勸農掾，秋冬爲制度掾。」（參看西漢會要三三，又後漢書百官志）其縣佐名稱，見於金石粹編一八漢郃陽令曹全碑者頗多，潛研堂金石文跋尾云：

「碑陰列出錢人名，有鄉三老、鄉嗇夫、門下祭酒、門下掾、門下議傳、督郵功曹、門下曹、市掾、鄉書掾、門下史、塞史、法曹史、賊曹史、金曹史，皆縣屬掾史也。處士岐茂別爲一行不與掾史並者，非其部民也。義士五人亦別爲一列在掾史之下，無職故也。」

觀此，可知縣佐的概況。

第二節　鄉官

鄉里之制，秦漢相沿而又有流變。大抵秦之有嚴密的鄉里之制，亦始於商鞅變法。史記商鞅列傳與秦本紀記商鞅變法，并諸小鄉聚爲一縣。是一縣之中包含多數之小鄉。又云：「令民爲什伍，而收相連坐。」是十家爲什，有什長，五家爲伍，有伍長的編戶制度，當時亦已實行。此爲秦的鄉里組織之初基。又韓非子外儲篇記秦襄王因人民殺牛塞禱事「訾其里正與五老，屯（罰也）二甲」，五或爲三字之訛，甲當亦鄉里最底層的保甲名稱。（全引文已見第一册第五篇）是秦時三老里正保甲之制均已有之。漢因秦制，故秦制於論述漢制時更能

清楚，漢書百官表云：「大率十里一亭，亭有長；十亭一鄉，鄉有三老、有秩、嗇夫，三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼循禁賊盜。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉亭亦如之。皆秦制也。」

據此知西漢鄉制沿秦之舊無大更易。至東漢，大體仍沿秦與西漢之舊。縣有有秩，郡所署，秩六百石，掌一鄉人。其鄉小者縣置嗇夫一人，皆主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。三老掌教化，凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財、救患、及學士爲民法式者，皆扁表其門以興善行。游徼掌徼循禁司姦盜。又有鄉佐屬鄉，主民收賦稅。亭有亭長，主禁盜賊。里有里魁，民有什伍；善惡以告。里魁掌一里百家，什主什家，伍主五家，以相檢察，民有善惡，以告監官。（以上有百官志又通典）計西漢平帝時有鄉六千六百二十二，亭二萬九千六百三十五。（百官表）東漢桓帝永興元年有鄉三千六百八十一，亭一萬二千四百四十三。（續漢志二三注）此均一時之數，其前後當有興廢增減。顧就大體而論，西漢鄉亭之數倍於東漢，此可見東漢鄉里之制逐漸疏闊而有敗壞之勢。又鄉里爲地方最基層之組織，舉凡徭役之興，賦稅之入，鄉傳之事，盜賊之禁，莫不以此爲基；故秦漢最重鄉里之職，雖有秩亭長之微，亦可陞遷而取高位。玆再分別論述如次：

三老、孝弟、力田——三老秦制，孝弟力田，呂后時置。漢孝文十二年詔令選舉，幷置常員，爲鄉里教化之職。西漢時最爲重視。

「（高帝二年二月）舉民年五十以上，有修行能帥衆爲善，置以爲三老，鄉一人。擇鄉三

老一人爲縣三老，與縣令丞尉，以事相教，復勿繇戍。」（前書高帝紀）

「（文帝）十二年三月詔曰：孝悌天下之大順也，力田爲生之本也，三老衆民之師也。……其遣謁者勞賜三老孝者帛，人五匹，孝悌力田二匹，……及問民所不便安，而以戶口率置三老孝悌力田常員，各率其意以導民焉。」（同上文帝紀）

「（元狩元年）賜縣三老，孝者帛，人五匹。鄉三老，弟者力田帛，人三匹。」（同上武帝紀）

「（黃霸守潁川，）吏民興於行誼，賜三老爵及帛。」（同上黃霸傳）

「（章帝詔）三老尊年也，孝悌淑行也，力田勸勞也。」（後書章帝紀）

「有遵教化者，擢爲鄉三老。」（同上秦彭傳）

三老之制，實爲當時一種社會教育制度。由鄉三老，至縣三老、郡三老、國三老（註），可以說是一個系列，而其職都在推行教化。選置三老的標準，本在其能遵行教化與品行端正，但亦及其家德。漢官儀云：「三老五更，皆取有首妻男女全具者。」（後書明帝紀注引）此格或僅適用於國之三老，取此以爲道德之象徵。又地方教化不善，政府可以督責三老，三老與地方長官須負連帶之責。故武帝遣司馬相如曉諭巴蜀，責三老以不教誨之過。（司馬相如傳）而韓延壽守馮翊，有昆弟訟田，延壽以爲咎在馮翊，移病不聽事，令丞、嗇夫、三

（註）高帝二年紀：「擇鄉三老一人以爲縣三老。」後漢書王景傳：「父閎爲郡三老。」又李充傳：「年八十八，以爲國三老。」

老，亦皆自繫待罪。（韓延壽傳）外此則三老對於冤抑與治狀可有[illegible][illegible]上[illegible][illegible]子以求伸理之權。如壺關三老上書言戾太子無邪亂之心，王尊爲京兆尹，坐免，湖三老公乘興等上書訟其治效，復得取用，卽是其例。（以上均見漢書本傳）

有秩、嗇夫——有秩嗇夫，職在聽訟收賦稅。（百官表）[illegible][illegible]、[illegible]百官志與續漢志所言，縣之有秩，爲郡所署，秩六百石，掌一鄉人。漢官云：「鄉戶五千則置有秩。」（續漢志二八注引）其鄉小者，縣置嗇夫一人。皆主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。故有秩與嗇夫，雖一爲郡署，一爲縣置，名謂與秩次不同，而其職則一。有秩與嗇夫分析其職務，可有下列三大端：

（一）平訟之曲直，知民善惡。故民訟不平，嗇夫須負責。如前舉韓延壽事，嗇夫三老皆自繫待罪，三老係就其教化不善負責，嗇夫則係就其聽理訟事之職務負責。

（二）徭役（包括兵役力役諸種）之提供有定律，服役免役之年齡有定制，其先後次席均爲有秩嗇夫之職。

（三）田租、口賦、市稅、商算均由有秩嗇夫徵收。

凡此皆實際加於鄉民之上者，故有秩嗇夫雖以一吏之微，然於縣鄉之中，可以樹行政化。此就下列諸記事可以窺見。

「何武兄弟五人，皆爲郡吏，郡縣敬憚之。武弟顯，家有市籍，租常不入。縣數負其課，市嗇夫求商捕辱顯家，顯怒，欲以吏事中商。武曰：「以吾家租賦徭役不爲衆先，奉公吏

不亦宜乎?」武卒白太守,召商爲卒吏。」(前書何武傳)

「朱邑自舒桐鄉嗇夫,官至大司農,病且死,屬其子曰:「我故爲桐鄉吏,其民愛我,必葬我桐鄉 後世子孫奉嘗我,必不如桐鄉民。」及死,其子葬之桐鄉西郭外,民共爲起家立祠,歲時祠祭,至今不絕。」(同上循吏傳)

「(爰延)爲外黃鄉嗇夫,仁化大行,民竟但知有嗇夫,不知有郡縣。」(同上爰延傳)

「零陵先賢傳曰:「鄭產,泉陵人,爲白土嗇夫。漢末,產子一歲輒出口錢,民多不舉,產乃敕民勿得殺子,口錢自當代出,因名其鄉曰更生鄉。」」(太平御覽州郡部引)

由有秩嗇夫遷補他官者,如朱邑少時爲舒桐鄉嗇夫,遷補太守卒吏,鮑宣爲縣鄉嗇夫守東州丞,張敞以鄉有秩補太守卒史,後均至大官。其他由此察舉或積功遷補起居高位者往往多有,此亦可曰漢代政制之靈活。

游徼、亭長——游徼、亭長之職責爲逐捕盜賊,游徼係循徼道流動逐捕,亭長則大率十里一亭長,有一定的地址,以偵劾并收執姦盜。

「游徼亭長,皆習設備五兵刀,持盾,被甲,設矛戟,習射。十里一亭,亭長、亭候。五里一郵,郵間相去二里半,司姦盜。亭長持二尺板以劾賊,索繩以收執賊。」(百官表注引漢官儀)

「游徼掌徼循禁司姦盜。」(續漢志)

「亭有亭長,以禁盜賊。本注曰:亭長主求捕盜賊,承望都尉。」(同上)

秦時亭長，以壯年者爲之。史記高祖本紀：「及壯，試爲吏，爲泗水亭長。」漢書同，師古曰：「秦法十里一亭，十亭一鄉。亭長者主亭之吏。」亭，謂停留宿食之所。漢時則曾以材官樓船年五十六衰老退伍兵士選充亭長。（漢書本紀）舊制亭有兩卒，漢書高帝紀注引應劭曰：

「舊時亭有兩卒，一爲亭父，掌開閉掃除；一爲求盜，掌逐捕盜賊。」

這是亭長的本身職責。至於亭的作用，一爲行旅宿止之所，一爲訟諍吏留理爭訟之處，應劭風俗通云：

「漢家因秦大率十里一亭，亭，留也。今語有亭待，蓋行旅宿食之所館也。亭亦平也，訟諍吏留辦處，勿失其正也、亭長舊名負弩，改爲亭長或亭父。」

其最重要者，則又爲中央與郡國文書傳送之驛站。漢書黃霸傳：「郵亭鄉官。」師古注云：「郵亭書舍，謂傳送文書所止處，亦如今之驛館矣。鄉官者，鄉所治處也。」漢書本紀：「平帝置宗師，得因郵亭書言宗伯，請以聞。」郵亭又爲文書傳送的驛站，於此可證。

游徼亭長雖不過百石之吏，然可有繫留人民之權。如趙廣漢爲京兆尹，「奏請令長安游徼獄吏秩百石，其後百石吏皆差自重，不敢任法妄繫留人。」（漢書本傳）游徼亭長雖百石以下之吏，然亦由選補遷移可至大官。如仇覽徵時，縣召補吏，選爲蒲亭長，其後即由此起家通顯。（後漢書本傳）外此逐捕盜賊，漢時在特定區域中尚有所謂「方路略吏」與「伯落長」之職掌，此亦屬於鄉職。史記酷吏傳云：

「（王）溫舒復爲中尉，爲人少文，居廷惛惛不辯，至於中尉，則心開，督盜賊。素習關中俗，知豪惡吏，豪惡吏盡復爲方略吏，吏苛察盜賊惡少年，投缿購告言姦。置伯格長以牧司姦盜賊。」（徐廣曰：一作落，古村落字亦作格，街陌屯落皆設督長也。）

伯落長後無所聞。方略吏則晉制每縣置四人（註第三冊），其名卽淵源於此了。

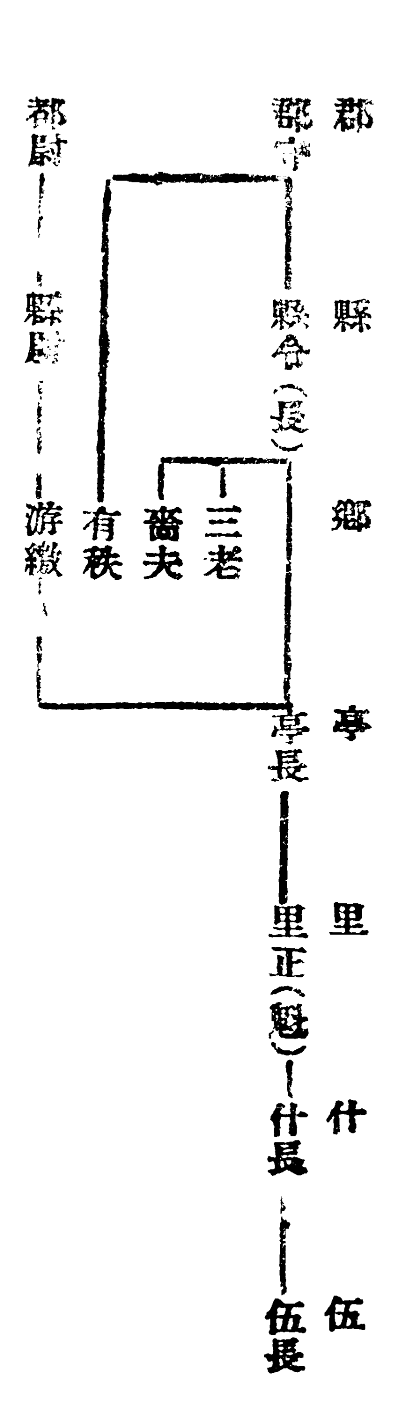
里正、里魁與什伍——里正或里魁與什長伍長之編制，亦始於秦，史記商君傳：「令民爲什伍，而收相司連坐。」索隱：「劉氏云：五家爲保，十家相連也。」五家置伍長，十家置什長以維制之，此種編製，在平時固爲戶籍的編製，但在戰時又當爲兵隊的編製。什伍之上，則有里正里魁，掌一里百家。里制，卽在秦漢以前卽已旁達各國。如論語云：「以與爾鄰里鄉黨乎？」又云：「里仁爲美。」孟子云：「廛無夫里之布。」戰國策云：「聶政軹深井里人。」是當時已普遍成爲鄉制中的一個單位。至秦漢則多見里名，如中陽里、尙冠里、戚里、陵里之稱。又秦時已有里正里監門之職（孫楷秦會要），據漢志則其與什伍之系列如次：

「里有里魁，民有什伍，善惡以告。本注曰：里魁掌一里百家，什主十家，伍主五家，以相檢察；民有善惡事，以告監官。」（續漢志二八）

傳記中里正伍長之名亦可攷見。如漢書尹賞傳云：「乃部戶曹掾吏與鄉吏亭長里正父老伍人。」韓延壽爲東郡太守，「置正五長，相率以孝弟，不得舍姦人。」正五長當卽里正伍長之簡名連稱。伍長之稱又見黃霸傳。降至魏晉，猶頗有秦漢制度之遺，故此類里甲之編製名謂

僅有零亂之殘存，將其制則已毀壞。

總上所述，郡縣以下之鄉里制度，略如下表所示：



但此種鄉里之系列，係內郡縣所屬之編製，其在邊塞諸郡縣，因為防禦設備與軍事的需要，則除亭之外，尚有障塞、烽燧、守望之吏，漢代開邊與守邊，多隨其拓殖之遠近，置亭障塞徼，烽燧斥候，以制敵備邊。下列記事云：

「武帝元光六年，南夷始置郵亭。」（史記將相年表。按是時唐蒙通西南夷，治夜郎道始成，故置郵亭，比內郡也。）

「新縣中。上行獵新秦中，或千里無亭徼，於是除北地太守以下。」（漢書食貨志）

「武帝征西域，開西域，自敦煌西至鹽澤，往往起亭。」（同上西域傳）

「武帝通大宛諸國，使者相望於道，於是漢列亭障至玉門矣。」（同上西域傳）

「西邊北邊之郡，斥候望烽燧不得臥。」（同上賈誼傳）

觀此可知西漢一代，邊防最嚴。東漢則自建武以降，逐漸破壞。後漢書光武建武二十二年紀云：「匈奴北徙，幕南地空，詔罷邊郡亭候吏卒。」後此羌胡猝動，北邊諸郡皆無亭障塞堡之守，而邊事遂不可爲。但在邊防未敗壞以前，守障守塞與舉烽舉燧以及斥候之吏，亦必依障塞遠近與險厄地形而有一定之職置。張湯傳：「居一障間。」師古注曰：「障爲要險之處，別築爲城，因置吏士，而爲障蔽以扞寇也。」是障吏與斥候烽燧之吏，在邊塞諸郡，或與游徼亭長之職相雜置，又其隸屬關係，或亦與內郡不同。漢書武帝紀：「太初三年，匈奴入定襄雲中，壞光祿諸亭障。」按光祿本爲掌掖宮殿之職，但其屬官有騎都尉。又北方邊郡多用騎士，亭障本有文書遞警傳遞的作用，傳遞多用驛騎。（看漢書陳湯傳。又李陵傳：因騎置以聞。）是則邊郡亭障屬光祿而隸於騎都尉，亦頗有可能。後代驛站之事有屬於兵部者，制正類此

第五章　州

第一節、監察區的劃分與州的設立

「州」在古代的典籍裏面，往往爲地方組織單位的名稱。如尚書大傳「都十而爲師，州

十有二師。」周禮鄉遂「五黨爲州，五州爲鄉。」左傳晉作州兵以增甲，林堯叟註：「五黨爲州，州二千五百家。」（此以周禮爲說）凡此均非有一定之制，而其所指區域頗小，其與漢武以來所定州之範圍相近者，惟禹貢九州。然禹貢最早亦不過戰國時期之作品。大抵戰國如齊人鄒衍之徒所言州的範圍，頗有影響於漢代所定的州制，這是當時地理知識逐漸發達的一種趨勢。此非本書的範圍，姑置勿論。

在上第三篇第五章刺史一節內已經提及刺史由監察官轉變爲行政官，州由地方監察區域轉變爲行政區域的趨勢。武帝元封五年，初置部刺史，掌奉詔條察州，秩六百石，員十三人。除司隸校尉部一州領七郡之外，餘爲十二州，每州刺史一人。郡國有增置省併，卽州名分界中間亦有更迭。如平帝元始四年，更十二州名分界郡國所屬。（平帝紀又王莽傳）漢末建安十八年又改爲九州。（獻帝紀）但就其正當時期而論，則兩漢均爲十三州，茲就前後漢書地理志列表如次：

州名	西漢領郡國數	東漢領郡國數
司隸校尉	郡七	同上
豫州刺史	郡國五	郡國六
冀州刺史	郡國十	郡國九

州		
兗州刺史	郡國八	同上
徐州刺史	郡國五	同上
青州刺史	郡國九	郡國六
荊州刺史	郡國八	郡七
揚州刺史	郡國六	郡六
益州刺史	郡八	郡國一二
涼州刺史	郡十	郡一二
并州刺史	郡九	同上
幽州刺史	郡國十	郡國一一
交州刺史	郡七	同上

觀以上所述，可知最初分州而部郡國，純粹是監察區域的劃分。而自漢武以降，州與郡國的分合隷屬又隨時而有變遷。

第二節　部刺史職權的轉變與州牧

刺史以六條省察郡國而止於應條奏事的時候，他完全是監察官，而不是地方官。在上篇部刺史一節中已經詳述其法定的監察職權。但刺史權任極重，可以控制二千石墨綬長吏，事實上極易越權。初尙加以裁制，如鮑宣爲刺史，以所察過詔條免官。其後則因時因地因人因事仍多踰制，有時朝廷因時制宜亦尙以詔令賦予刺史以六條外的職權，事例與故事累積之後，刺史的職權逐漸發展。玆就下列的各方面加以考察，卽可知其轉變的過程：

（一）選舉劾奏權的增大——依照原定六條，爲監察二千石選署不平奏二千石長吏不任位者，其所選舉奏言，尙須經過公府的覆案。如刺史不法，則由公府加以劾奏。在西漢末期成哀之際，部刺史或州牧已被詔命選舉。至東漢初，則覆案不復委任三府，尙書專擅於內，地方選舉劾奏之柄轉歸刺史。後漢書朱浮傳云：

「舊制州牧奏二千石長吏不任位者，皆先下三公，三公遣掾史案驗，然後黜退。帝時用明察，不復委任三府，而權歸刺舉之吏。浮復上疏曰：『……陛下疾往者上威不行，下專國命，卽位以來，不用舊典，信刺舉之官，黜鼎輔之任。至於有所劾奏，便加退免；覆案不關三府，罪譴不蒙澄案。陛下以使者爲腹心，而使者以從事爲耳目，是爲尙書之平，決於百石之吏。』」

明帝時馬嚴上封事云：

「臣伏見方今刺史太守專州典郡，不務奉事盡心爲國，而司察偏阿，取與自己，同則舉爲尤異，異則中以刑法，不卽垂頭塞耳，採取財賂。今益州刺史朱酺、揚州刺史倪說、涼州刺史尹業，每行考事，輒有物故。又選舉不實，曾無貶坐，是使臣下得作威福也。故事：州郡所舉，上奏司直，察能否以懲虛實，今宜加防檢。」

觀此，可知選舉奏劾之專，刺史權力的龐大與擴張。

（二）治獄、署置、黜陟諸權的侵漁——上舉各種職權依詔條刺史祇能監察二千石墨綬長吏是否措施得當。如翟方進何武爲刺史均應條奏舉，何武省錄囚徒，皆以屬郡，郡不決始舉奏，署置黜降，除朝廷命吏之外，皆爲二千石守相職權。但其後事實上刺史逐漸侵漁並進而越俎代庖。下列記事云：

「宣爲中丞，執法殿中，外總部刺史。上疏曰：「……吏多苛政，政教煩碎，大率咎在部刺史，或不遵守條職，舉錯各以其意，多與郡縣事，至開私聽讒佞，以求吏民過失。」」（前書薛宣傳）

「宣爲諫大夫，遷豫州刺史，歲餘。丞相司直郭欽奏宣舉錯煩苛，代二千石署吏聽訟，所察過詔條。」（同上鮑宣傳）

「（尹賞爲揚州刺史，）乃部戶曹吏與鄉吏、亭長、里正、父老、伍人。」（同上尹賞傳）

「每刺史皆有從事史、假佐，每縣各置諸事曹史也。」（後書本記注引續漢志）

「刺史行郡國，省察政教，黜陟能否，斷理冤獄也。」（同上引漢官典儀）

就這些記事，可知刺史在聽訟治獄署吏各方面的職權，無論其爲詔令所賦予或習行之後成爲故事，很顯然已經超出原定六條的範圍。東漢順帝永建元年並明詔幽幷涼州刺史下察至黃綬（本紀），所察官吏的範圍擴大。此詔雖未及他州，但就大勢而論，先此已成爲普遍的既成事實，此詔亦不過虛文而已。

（三）固定治所和幕僚組織的形成——跟着上述各種職權的發展，刺史地方官的行政機構和地位逐漸完成。第一、監察時代的刺史傳車周流，無適治所，歲盡親詣京師奏事。發展到東漢時代轉變成爲地方行政官，這時有一定的治所，奏事但因計吏。續漢志云：「諸州常以八月巡行所部郡國，初，歲盡詣京師奏事，中興但因計吏。」又通攷云：「漢制刺史乘傳周行郡國，無適所治，中興所治有定處。」這與劉昭所謂「孝武之末，始置刺史，監察非法，不過六條，傳車周流，匪有定鎮」（續漢書百官志補注）的狀況迥乎不同。

第二、初置部刺史時，沒有掾屬，法令規定，得擇所部二千石卒史與從事而已。（王尊傳注引漢儀注）但至元帝時，丞相於定國條州大小爲設吏員、治中、別駕、諸部從事，秩皆百石，同諸郡從事。（應劭漢官儀）自此以至漢末，掾屬皆自辟舉。在兩漢文官制度（商務版）第三章中我曾說道：

「刺史既發展爲地方高級行政官之後，於是有辟召掾屬之權，東漢以來，其事遂見。如周景爲豫州，辟陳蕃爲別駕，不就，景題別駕輿曰：「陳仲擧座也，不復更辟。」蕃惶懼起

視職。(御覽二六三引謝承後漢書)陳茂為豫州刺史，辟周敞為別駕從事，與俱行部。(同上)袁紹領冀州，以審配為別駕，委以腹心，并總幕府。(後漢書一〇四)」幕府屬吏，有別駕、治中、主簿、功曹、書佐、簿曹、兵曹、部郡國從事史、典郡書佐、孝經師、月令師、律令師、上計掾史，皆州自辟除，通為百石。(通典)這是固定地方官的組織，而非監察之任了。

(四)兵權——東漢中葉以降，地方割據的形勢逐漸長成，太守都尉民軍分治之制早已破壞，地方主兵之權轉歸刺史郡守。郡守主兵已見前郡守章所述。明令刺史領兵者，如建光元年，幽州刺史馮煥率二郡太守討高句麗穢貊不剋。(本紀)永初四年，張伯路與平原劉文和攻厭次城，遣御史中丞王宗發幽冀諸郡兵，徵法雄為青州刺史與王宗並力討之。(法雄傳)元初四年，永昌益州及蜀郡諸夷叛，詔益州刺史張喬選堪能從事討之。(本紀)永建元年告幽州刺史，其令緣邊郡增置步兵，列屯塞下，調五營弩師，郡舉五人，令教習戰射。(本紀)元初二年澧中蠻叛，州郡募巴里蠻六亭兵追擊破之。三年漊中、澧中蠻並為盜賊，州郡募善蠻破之。　南蠻傳)建和二年，白馬羌寇廣漢屬國殺長吏，益州刺史率板楯蠻破之。(本紀)光和二年巴郡板楯蠻叛，遣御史中丞蕭瑗督益州刺史討之。(本紀)中平三年荊州刺史王敏討趙慈斬之。(本紀)這都是刺史主兵的實例。蓋自安順以至桓靈，刺史太守主兵專政的割據條件已經形成，與前述各種實權轉歸刺史之手事實合而觀察，州任之重，實非自靈帝中平五年劉焉轉為刺史而始。

以上所述，是刺史由監察官發展到地方高級行政官的實質演變。其在表面，則自西漢武帝以後至東漢之末，則或爲刺史或爲州牧，或刺史州牧同時俱置，頗多更迭；然實質既已如上所述，名稱的改去，實無關重要。如成帝時何武翟方進奏言：『春秋之義，用貴治賤，不以卑臨尊，刺史位下大夫而臨二千石，輕重不相準，失位次之序，臣請罷刺史更置州牧以應古制，奏可。』（朱博傳）於是綏和元年十二月罷部刺史，置州牧，秩眞二千石，位次九卿，九卿缺以高第補。（何武傳又成帝紀）但旣改之後，又如朱博所云：『未獲嘉祐，無益於治亂。』於是哀帝建平二年復爲刺史（朱博傳又本紀），平帝元始二年又復爲牧。東漢建武元年置牧，建武十八年復爲刺史。（光武紀幷注）靈帝時，劉焉以四方紛亂，主以重臣爲牧伯，鎭安方夏。於是中平五年又改刺史，新置牧。（本紀）而劉焉等以朝廷重卿出爲方牧，後漢書劉焉傳云：

『靈帝政化衰缺，四方兵寇。焉以爲刺史威輕，旣不能禁，且用非其人，輒增暴亂，乃建議改置牧伯，鎭安方夏，請選重臣以居其任。焉陰求交阯以避時難，議未卽行。會益州刺史郤儉，在政煩擾，謠言遠聞，而幷州刺史張懿涼州刺史耿鄙並爲寇賊所害，故焉議得用。出焉（時焉爲太常）爲監軍使者領益州牧，太僕黃琬爲豫州牧，宗正劉虞爲幽州牧，皆以本秩居職。州重之重，自此而始。』

實則州任之重，寖假已久，非自此而始。大抵刺史權任的發展始於邊遠諸州，軍、民、財政，均由刺史或州牧綜攬而形成割據，亦先自諸邊遠諸州開始。又漢末政令已不能統一，本紀

雖云中平五年改刺史新置牧，但實際並未全改。如袁紹傳以冀州牧與豫州、兗州刺史並舉（見前引），荊州刺史劉表貢至京師，詔加表爲荊州牧。是州牧與刺史並置，刺史位秩低於州牧，制度已亂，性質亦已全變。趙甌北陔餘叢考二六云：

「靈帝末，四方兵起，劉焉建議以爲刺史威輕，宜改置牧伯，選重臣以鎮之，遂以焉爲益州牧，黃琬爲豫州牧，劉虞爲幽州牧，州任之重自此始。獻帝時，韓馥爲冀州牧，袁紹爲勃海太守，荀諶說馥曰：「勃海雖郡，實一州也。今將軍處其上，袁氏必不能爲下。」馥遂以州牧讓紹。又劉表爲荊州刺史，統領八郡，貢至京師，詔加表爲荊州牧。公孫度據遼東，自稱平州牧，分置太守以下官。此又漢末改刺史爲州牧之制也。故三國志論曰：「漢季以來，刺史總統諸郡賦政於外，非但如曩時司察而已。」」

這時州牧刺史的本身實際遠不止於地方官的性質，中央政權瓦解，州牧刺史的本身便成爲地方割據的諸侯領主，在這一區域，他便是最高的首長，權位父子世襲，與眞正中央政府系統之下的地方最高行政長官又切然有別。劉昭續漢志注云：「焉牧益土，造帝服於岷峨；袁紹取冀，下制書於燕朔；劉表制南，郊天祀地；魏祖據兗，遂構皇業。漢之殄滅，禍源於此。」這正指出了漢末州牧的實際的狀況。又袁紹傳記獻帝時州牧刺史與守相初起割據時的情形說：

「初平元年，紹遂以勃海起兵，以從弟後將軍術、冀州牧韓馥、豫州刺史孔伷、兗州刺史劉岱、陳留太守張邈、廣陵太守張超、河內太守袁遺、東郡太守橋瑁、濟北相鮑信等同時

俱起，衆各數萬。」

漢的中央政權，至此無法維繫了。

第五篇　文官制度

文官制度，經過戰國時期發展到秦漢時代，漸趨完備。後代的文官制度，雖然因時代的遷移而有變化，甚至因社會的轉換，而有新的制度產生，然大多淵源秦漢，其因革之跡，灼然可知。茲篇所述，分爵制、秩位、璽符節與印綬、攷課上計與遷降賞罰、任用制度、加官與散官、選舉攷試與仕途、致仕告寧休沐與賻贈等八章加以敍述，雖不能概括無遺，而大要則在於是。

關於第四、第五、第七三章，在寫此書以前，有比較詳細搜集的預備工作，草成「兩漢選舉考試與仕宦制度」一小册，旋改稱「兩漢文官制度」（商務印書館出版），本篇所述，或爲前書之所未及，或已見於前書，而於此僅略言其概而已。詳細的分析與材料的整理主要的部分均見前書，讀者須與此篇參看。

第一章　爵制

第一節　秦爵及其應用

秦在孝公以前，純爲氏族社會，至商鞅變法，始定二十等爵以寵戰士。據漢書百官表所載：「爵一級曰公士，二上造，三簪裊，四不更，五大夫，六官大夫，七公大夫，八公乘，九五大夫，十左庶長，十一右庶長，十二左更，十三中更，十四右更，十五少上造，十六大上造，十七駟車庶長，十八大庶長，十九關內侯，二十徹侯，皆秦制。」比二十等爵中如「五大夫」「關內侯」之爵，東方各國已多有之。官大夫之爵見呂氏春秋當賞：「獻公賜菌改官大夫。」注：「官大夫秦爵也。」其餘如左更右更之類，史記白起王翦樗里子各傳中習見。又漢因秦制，二十等爵名之見於漢書者多有，茲均不備舉。於此欲稍加論列或考正其謬誤者，有下列三事：

（一）庶長不更的成爲爵位

秦初執政擅權者，實爲庶長，庶長之名，最早見於左傳：

「秦庶長鮑庶長武帥師伐晉以救鄭。」（襄十一年傳）

「冬，楚於囊秦庶長無地伐宋。」（襄十二年傳）

杜注云：「庶長，秦爵也。」實則秦此時庶長尚非爵制，庶長多係族內兄弟爲之，與王均有血親之關係。據史記秦本紀所記，則孝公以前，庶長每有擅權廢立之事，如「寧公卒，大庶長弗忌威壘三父，廢太子而立出子爲君，出子六年，三父等復共令人賊殺出子。」其後孝公令商鞅變法，始立相制（商君相秦）。武公時又立左右丞相之制。於是秦之政制不變，庶長始不關實際政權。然庶長如以公子爲之，猶足以召禍亂。如公子壯爲庶長，即篡位而號曰季

君。但此時王權已盛，庶長不足爲禍。故基於政治制度之變化，庶長遂終失去其政權上的地位轉化爲左庶長駟車庶長右庶長與大庶長之四爵。

不更，春秋時已有不更女父(左傳)，當時大抵尚非爵名，或係秦的一種官稱而已。

(二)秦爵爲良造而非上造

漢書百官表：「爵二級上造，十五少上造，十六大上造。」其餘各傳紀亦均作上造。今按秦爵原名良造，考之史記亦均作良造。年表：「孝公十年衛公孫鞅爲大良造。」「惠文王五年陰晉人犀首爲大良造。」(亦見秦本紀與商鞅犀首本傳)此外白起亦曾爲大良造。其在國策則作大梁造，國策東周策云：

「右行楚謂大梁造曰：「欲決霸王之名，不如備兩周辯知之士。」謂周君曰：「君不如令辯知之士爲君爭於秦。」」

此大梁造卽秦爵大良造，梁良同音轉借。然此均爲書籍上之記載，不爲確證，其可爲究極之證者，則存世秦器有大良造鞅方量，其銘曰：

「十八年齊遣卿大夫衆來聘。冬十二月乙酉大良造鞅爰。積十六分尊五分尊口爲升。×臨××重泉」

又有大良造鞅戟。銘曰：「大良造鞅之造戟。」與史記所記鞅爲大良造之說正合，是秦爵第十六爵爲大良造，而非大上造。準此則第二爵上造，第十五爵少上造，亦當作良造與少良造。司馬貞史記索隱於「以鞅爲大良造」句下云：

「即大上造也，秦之第十六爵名也，今云良造者，或後變其名耳。」今以秦器鞅戟鞅戟考之，知秦本作良造，而漢作上造者乃後來之變名，或竟為傳寫之誤，然史闕無考。

（三）徹侯之名無徵而秦刻石有列侯倫侯之稱

百官表謂秦爵徹侯避武帝諱改曰通侯或曰列侯。今按通侯之名，楚已有之，列侯之稱，亦見戰國初期張孟談（趙策）語，要非始自秦漢。徹侯之名無徵，秦刻石則有列侯倫侯之爵，琅琊臺刻石（據嚴可均校定本）有如下之記載：

「列侯武成侯王離。

列侯通武侯王賁。

倫侯建成侯趙亥。

倫侯昌武侯成。

倫侯武信侯馮毋擇。」

以上列兩列侯三倫侯。史記索隱釋倫侯云：「爵卑於列侯無封邑者。倫類也，亦列侯之類。」既云爵卑於列侯，自不得與列侯為類。且刻石兩列侯與三倫侯分別並舉，其間必有差別，疑秦時尚有異制。

自商鞅變法，秦的社會政治經大變。其變法的要政，最要的是軍功爵制的頒定。爵制二十等，每一等之中，當又有一定的級數。非軍功不能取得爵級，非爵級不能名田宅奴婢與得

官免役。而爵級之獲得，則又以軍功首級而定，即每斬敵一首者爵一級（按後代連綴稱頭顱曰首級即由此而來）。據可靠的紀錄，秦的爵制有下列的重要規定與作用：

一、官爵與軍功相稱。韓非子定法篇云：『商君之法，斬一首者爵一級，欲爲官者爲五十石之官。斬二首者爵一（當作二）級，欲爲官者爲百石之官。官爵之遷，與斬首之功相稱也。』又商君書農戰篇云：『凡人主之所以勸民者，官爵也。國之所以興者，農戰也。……善爲國者，皆以而得官爵。』官爵與軍功相聯成制。

二、宗室非有軍功論，不得屬籍，名田宅奴婢以等級。（史記商君傳又秦本紀）依軍功爵級始得名田宅奴婢的多少，這是對宗室大臣與貴族世祿制度的改革。

三、荀子議兵篇記秦之使民也，慶賞刑罰，莫不準於軍功。『使天下之民，要利於上者非鬭無由也。阸而用之，得而後功之，功賞相長也。五甲首而隸五家。』所謂『五甲首而隸五家者』，當俘獲五甲士之首得臣五家而役使之，或是得食五家的租稅，其時尚有一定的條格。

四、秦民爵公大夫以上令丞與抗禮（高帝記），是獲得軍功爵位到一定的階段時，可以取一定的社會政治地位。又爵至不更，又可以免除徭役。（更係『更卒』或『更賦』，爵至不更，即是可以免除更卒的力役或是以錢來代替更賦，另詳拙著中國軍制史。）

因秦有上述嚴格的軍功爵級制度，故六國時人詈其爲上首功之國。如國策趙策記魯仲連說辛垣衍云：『彼秦者，棄禮義而上首功之國也，權使其士，虜使其民。』但是秦之所以能

軍力強大統一六國者，正因爲有此重要的軍功爵制以爲之獎勵。

第二節　漢代爵制的沿革

漢興，序二等（史記），剖裂疆土，封同姓諸侯王與功臣列侯。同姓諸王有封地，與古代諸侯近似，爲秦制所無。列侯之爵，則仍沿秦爵而來。秦無封土，史記李斯傳云：「使秦無尺土之封，不立子弟爲王，功臣爲侯者，使後無戰攻之患。」前此商鞅封於商，受十五邑，呂不韋封爲文信侯，食河南洛陽十萬戶，大抵但取其租稅，而不保有其土地人民，這與戰國以前的世祿貴族制度大有差別，也可以說是從世祿制度蛻變出來的。漢除封建諸王與秦制不同之外，自列侯以下因襲秦爵，其實質則隨時而變。下列諸記事記漢的爵制內容及其與秦制的因革有云：

「爵一級曰公士……二十徹侯（已見前節引，故略），皆秦制，以賞功勞。徹侯金印紫綬，避武帝諱，曰通侯，或曰列侯。改所食國令長名相。又有家臣、門大夫、庶子。」（前書百官表）

「列侯所食縣爲侯國。本注曰：承秦爵二十等爲徹侯，金印紫綬，以賞有功。功大者食縣，小者食鄉亭，得臣其所食吏民（按此可爲秦制五甲首而隸五家之註釋）。後避武帝諱爲列侯。武帝元朔二年，令諸侯王得推恩分衆子土，國家爲封，亦爲列侯。舊列侯「奉朝請」在長安者位次三公。中興以來，唯有功德賜位「特進」者次車騎將軍，賜位「朝侯」次

五校尉，賜位「侍祠侯」次大夫。其餘以肺附及公主子孫奉墳墓於京都者亦隨時見會，位在博士議郎下。」（續漢志二八）

「關內侯承秦，賜爵十九等爲關內侯，無土寄食在所縣，民租多少，各有戶數爲限。」（同上）

「漢制皇子封爲王者，其實古諸侯也。周末諸侯或稱王，而漢天子自以皇帝爲稱，故以王號加之，總名諸侯王。子弟封爲侯者謂之諸侯，羣臣異姓有功封者謂之徹侯；後避武帝諱改曰通侯，法律家皆曰列侯。」（蔡邕獨斷。按王與列侯實質的變化，詳王國與侯國兩章，須與此節參看。）

漢除襲秦爵之外，楚漢之際，尙沿用六國爵稱如上聞（樊噲傳）、執帛、執珪（曹參、夏侯嬰傳）、卿（樊噲、傅寬傳）之類，統一後廢棄六國遺制獨用秦爵。至武帝時則又有武功之爵。漢書武帝紀元朔六年詔曰：「日者大將軍巡朔方，征匈奴，斬首虜萬八千級，諸禁錮及有過者，咸蒙厚賞，得免減罪。今大將軍仍復克獲，斬首虜萬九千級，受爵賞而欲移賣者無所流貤。其議爲令。」於是有司奏請置武功賞官，以寵戰士。食貨志云：

「武功爵，級十七萬，凡直三十餘萬金。諸買武功爵「官首」者，試補吏先除。千夫如五大夫，其有罪又減二等，爵得至樂卿，以顯軍功。軍功多用超等，大者封侯、卿大夫，小者郎。」

武功爵據茂陵中書所載，一級曰造士，二級曰閑輿衛，三級曰良士，四級曰元戎士，五級曰

官首，六級曰秉鐸，七級曰千夫，八級曰樂卿，九級曰執戎，十級曰政戾庶長，十一級曰軍衞。（臣瓚引茂陵中書。師古以爲茂陵書說未盡，看食貨志注。）外此尙封殷周之後爲公，如孔吉、孔安爲殷紹嘉公，姬常爲周承休公。（成帝紀又續漢志）此則以古爵封三代後嗣，非一般常制。武功爵自武帝以後，大率亦不復用。

漢代的爵亦有如次之作用：（一）可以食邑和免除賦役，如高帝五年詔：「軍吏卒會赦，其七大夫以上（師古曰：七大夫公大夫也）皆令食邑，非七大夫以下，皆復其身及戶勿事。」（本紀）（二）有罪可減刑贖罪，如孝惠即位，爵五大夫以上有罪當盜械者皆訟繫，上造以上當刑及當爲城旦舂者皆耐爲鬼薪白粲。（本紀）（三）試吏先除，即有爵至某一定級時，可有優先入仕資格。（例散見於後）（四）得受優越待遇，如高祖時仍遵秦制詔令民爵公大夫以上，令丞與抗禮，并令以功勞行田宅，令諸吏善遇高爵，爵至公乘以上，可以冠劉氏冠。（本紀）社會經濟政治上的地位與有密切關連，這類作用，實仍沿襲秦制。

第二節　漢代爵制的敗壞

自秦以降，爵旣有上述的作用，故秦漢社會人民，殆無不重視爵位，政府即持此以爲使民之柄。然自西漢以降，爵制逐漸敗壞，其原因約有下列數端：

一、政府由財政困難，令民入粟納錢，得以買爵，以至輸奴婢均可拜爵，除罪，免役，有時且特減價而賣。如孝惠元年令民有罪得買爵三十級，以免死罪。」（本紀）鼂錯說文帝

：「今募天下入粟縣官，得以拜爵，得以除罪，入粟受爵至五大夫乃至一人。」於是令入粟邊六百石爵上造，稍增至四千石爲五大夫，萬二千石爲大庶長，各以多少級數有差。後以上郡以西大旱，復修賣爵令而裁其價以招民。（食貨志）孝成帝鴻嘉三年，令吏民得買爵，價級千錢。（本紀）永始二年，關東比歲不登，令入穀物助縣官振贍，入值百萬以上加賜爵右更，欲爲吏補三百石，其吏也遷二等，三十萬以上賜爵五大夫，吏亦遷二等，民補郎。（本紀）此固可解決一時的財政問題，但爵與軍功離異，有財富者即可得爵，由爵又可轉官，官爵的名器遂濫，降至東漢遂不復爲人所重視了。

二、西漢以降，強宗豪吏兼併土地奴婢，造成社會既成的事實。依法本應依軍功爵級取得土地奴婢之實，但其時實際上已不可能。如高帝五年詔云：「法以有功勞行田宅，今吏未嘗從軍者多滿，而有功顧不得，背公立私，守尉長吏，教訓甚不善。」漢初已是如此，邇後土地買賣盛行，以功勞而行田宅之法當然敗壞，原先爵制的內容，至是已失其實。

三、賜爵太濫。賜爵本以示國家恩惠，如始皇二十七年與三十六年均曾賜民爵一級。至漢則爵之實利漸失，而賜爵則漸趨於濫。如即位，立皇太子，皇太子冠，改元，郊祀，祥瑞，災異，尊廟號之際，殆無不賜爵，幾成爲例行之故事。及其賜爵太多（如宣帝一代曾賜爵十四級），而國家名器有限，不能依爵級予以實惠。於是又有公士以上賜爵不得過公乘，爵過公乘，得移其子若同產子的規定。至是爵遂轉移，贈送，買賣，成爲一種商品了。

四、爵雖已無土地田宅之實，但藉此猶可復除，免罪，或爲吏，國家以此增其歲入，民

亦以此保其身家。買賣之門既開，於是民多買復及五大夫，有事時遂少徵發。史記平準書記武帝時狀況云：「法旣益嚴，吏多廢免，兵革數動，民多買復及五大夫，徵發之士益鮮。於是除千夫五大夫爲吏，不欲者出馬，故吏皆通適令伐棘上林。」天下之爵級皆滿，故至元朔六年克匈奴以軍功而受爵賞者，已無所流貤。於是不得不再置武功之爵與賞官之路，而爵制乃愈趨混亂了。

故秦之爵制，自西漢即已趨於敗壞。東漢仍沿用之，然土地更趨於豪宗大族之手，仕途逐漸爲宦家勢族所把持，前此的軍功爵制，無復可施。東漢以降，秦漢時之爵制遂不復行。

第二章 秩位

第一節 俸秩

春秋之世，卿大夫均有釆邑世祿，士亦食田，故無一定的祿秩制度。自春秋末期以降，國家組織發達，世祿之制崩潰，於是逐漸有官吏秩俸制度產生。第一册中，我已指出各國的俸秩之一斑。至秦統一六國，乃有統一之秩俸制度。漢因之。然歷時數百年，其間因物價與貨幣之比値不同，增減不一，頗難詳攷。如惠帝即位時詔云：「吏所以治民也，能盡其力，則民賴之，故重其祿，所以爲民也。」（本紀）宣帝神爵三年詔云：「吏不廉平，則治道衰

。今小吏皆勤事，而奉祿薄，欲其毋侵漁百姓難矣。其益吏百石以下奉十五。」（本紀）成帝綏和元年，「定三公制，益大司馬，大司空奉，如丞相。」（本紀）降至東漢，大體因西漢舊制，而又有增減。光武二十六年詔云：「增百官俸。其千石以上，減於西京舊制。六百石以下，增於舊秩。」（後漢書光武紀）西京舊制，顏師古百官表注雖有一定秩次，但據王鳴盛考證，實取續漢志以注百官表，是以後漢制當前漢制。王氏十七史商榷三四官俸條云：

「西京官俸之例，前書不見，而顏師古注，乃於百官公卿表題下，該述其制。今以李賢所引續漢志細校之，內惟比百石，顏云六十斛，李賢云五十五斛，此爲小異，而其餘則一概相同。夫顏師古所示，前漢制也；李賢所引，後漢制也。何相同乃爾？且光武紀文，於增百官奉下即繼云：「其千石以上，減於西京舊制，六百石以下，增於舊秩。」今以校顏注，則是千石以上，建武固毫無所增，而六百石以下，僅有比六百石一條不同；而如顏說，則建武反減於西京五斛，何云增乎？此必師古失記建武增俸之事，直取續漢志以注百官表，以後漢制當前漢制也。要之，顏與李賢同時所見續漢志本，與劉昭所據之本，傳錄參差，未知孰是，而西京之制則已無可考。」

王氏之說至不可易。又古代俸秩，均爲穀物。如史記孔子世家記「衞靈公問孔子居魯得祿幾何？對曰：奉粟六萬，衞人亦致粟六萬。」六國時所見俸秩，均以「鍾」、「石」、「秉」或「斗食」爲言，鍾、石、秉、斗爲量之單位，所給自然是粟。貨幣發達，則又見賜金之例。然其時貨幣是否列爲官俸，則不可詳考。至西漢則凡諸受俸，皆半錢半穀。如漢初丞相，

歲秩萬石，奉月錢六萬。貢禹拜諫大夫，秩八百石，奉錢月九千二百。自此自至東漢皆錢穀兩給，因貨幣價值與穀價之比值隨時而異，故前後俸秩又頗有差異。王氏於前揭書云：「奉旣錢穀各半，而劉昭又引荀綽晉百官注備陳漢延平中二千石下至百石錢米之數，以續漢志並李賢顏師古二條細參，乃知各條所說數，皆是立法如此，臨時尙須案照當時穀價之貴賤，以錢代給其半也。」

建武時所定百官奉例：「大將軍三公，奉月三百五十斛。中二千石，奉月百八十斛。二千石，奉月百二十斛。比二千石，奉月百斛。千石，奉月八十斛。四百石，奉月四十五斛。比四百石，奉月四十斛。三百石，奉月三十七斛。二百石，奉月三十斛。比二百石，奉月二十七斛。百石，奉月十六斛。斗食，奉月十一斛。佐吏，奉月八斛。」（續漢志二八）此與殤帝延平中所行之秩奉不同。延平中所定俸制如次：

「中二千石，奉錢九千，粟七十二斛。眞二千石，月錢六千五百，米三十六斛。比二千石，月錢五千，粟三十四斛。一千石，月錢四千，米三十斛。六百石，月錢三千五百，米二十一斛。四百石，月錢二千五百，米十五斛。三百石，月錢二千，米十二斛。二百石，月錢一千，米九斛。百石，月錢八百，米四斛八斗。」（據後漢書百官志注引）

此等不過一時之制而爲吾人所能攷見者，實則自秦以至東漢，歷時數百年，不但因貨值與穀價的比值前後不同而不差異，即立法不定，而因政府實際的財政收支和盈虧關係，其間亦必多所損益而不可攷知。（如成帝陽朔二年除八百石五百石秩，元帝建昭二年益三河大

郡太守秩是。）此外秦漢秩俸尚有一特殊現象，卽六百石以下之吏俸，特別微薄，故東漢時人，有極論其非者，如仲長統云：

「夫薄吏祿，以豐軍用，緣於秦征諸侯，續以四夷。漢承其業，遂不改革，危亂國家，此其由也。」（後書仲長統傳）

崔寔亦云：

「三代之賦也，足以代其耕，故晏平仲諸侯之大夫也，祿足贍五百，斯非優衍之故耶？昔在暴秦，反道違聖，厚自封寵而虜遇臣下，漢興循而未改其制。夫百里長吏，荷諸侯之任，而食監門之祿。請舉一隅，以率其餘。一月之祿，得粟二十斛，錢二千。長吏雖欲崇約，猶當有從者一人，假令無奴，當復取客，客庸一月千，芻、膏肉五百，薪炭、鹽、菜又五百，二人食粟六斛，其餘財足給馬，豈能供冬夏衣被，四時祠祀，賓客斗酒之費乎？況復迎父母致妻子哉！」（羣書治要四政論）

正規俸秩之外，如立春，臘日則有特賞：

「立春之日，遣使者賜文官司徒、司空帛三十匹，九卿十五匹。武官太尉大將軍各六十匹，執金吾、校尉各三十匹。武官倍文官。獻帝建安八年，領賜三公以下金帛，由是三年一賜以爲常制。」（通攷六五）

「臘賜，大將軍三公錢各二十萬，牛肉二百斤，粳米二百斛，特進侯十五萬，卿十萬，校尉五萬，尚書三萬，侍中大夫各二萬，千石六百石各七千，虎賁羽林郎二人共三千，以爲

祀門戶直已上。」（後漢書何敞傳注引漢舊儀）

第二節　朝位

春秋時卿大夫世祿，其時班位之制，在上册中已經詳述。世祿貴族制度崩潰，國家發展，國家由食俸的官吏來組織，於是依其職務的輕重，秩次之高下，而有朝會時的位序。這仍由古代卿大夫士的班位制度蛻變出來，但性質已不相同。前此多依家族嫡庶的貴賤而定，故一個家族的位序，通常成爲世襲。後者則流動不居，得其官秩，則有其朝位，官秩與朝位相依陞降，不依於其人或其家族。秦的朝位班序已不可考，漢則始自叔孫通的制定朝儀。漢書叔孫通傳云：

「（高帝令叔孫通起朝儀，漢七年）會長樂宮成，羣臣朝十月。儀先平明，謁者治禮，引以次入殿門。……傳曰趨，殿下郎中挾陛，陛數百人，功臣列侯、諸將軍軍吏，以次陳西方東鄉，文官丞相以下陳東方西鄉，大行設九賓臚句傳，於是皇帝輦出房，百官執職傳警，引諸侯王以下至吏六百石以次奉賀。」

高后二年，又令差次列侯功，以定朝位，世世勿絕，嗣子各襲其功位。（見前第四篇第二章第四節）但此亦不過定一時之朝位，其後列侯子孫耗絕，追論朝位。這是漢初製定朝位的大體情形。叔孫通雜採古禮與秦儀（叔孫通傳），故就百官表所列朝會次序，亦略可推知秦時的概況。

百官表所列諸侯王以至羽林郎的朝會序次，是一時的一般的序位。因前後官制的改變，官秩的升降，以及兼官、特進、奉朝請諸附加條件的錯綜，其間頗多變則。如以列侯而論，就國侯位次將作少府。（百官表）其奉朝請者，位次三公。（百官志）其功德優異朝廷所敬異者，賜位特進。（漢雜事）中興以降，則唯有功德位特進者，次車騎將軍，賜位朝侯者次五校尉，賜位侍祠侯者次大夫，其餘位在博士議郎下。（續漢志）關內侯本位次太子詹事，但蕭望之以關內侯給事中領朝望，則坐次將軍。（本傳）漢興置大將軍驃騎位次丞相（蔡質漢儀），但武帝以衞青爲大將軍位在公上，其後霍光與東漢時竇融爲之，均位爲上公。光祿大夫依本秩在三輔都尉下；秩中二千石者則位居其上。又監官與被監察官敍位時，則有監察之責者常在被監察者之上，而不依秩次之高低。如丞相司直、司隸校尉與州郡敍，則居刺史守相上，御史中丞、十三州刺史與守相敍則居其上。（百官表）故侯日後左右的變化以及附加諸條件的許多變則，朝會次序實常在轉換陞降之中。自此以降至魏晉南北朝，由朝位制度的分衍，於是有官品之制，再進而分衍爲階班以及流內流外各種的繁複制度。（詳第三冊）

第三章　璽、符、節與印綬

璽、符、節與印綬古代已經逐漸發達，這些事物，是命令行使與受命治事的權力的信徵，是上下相維制的紐帶，在第一冊中已經指出，至秦漢則其作用更加明顯。

第一節 璽、符、節

君主行使命令，節制臣下，使用璽、書、符、節各種不同的方式：

（一）璽——璽印先秦已多有之，秦統一六國後，則以和氏璧爲璽，李斯爲刻文曰：「受天之命，皇帝壽昌。受天之命，既壽永昌。」秦亡，秦王子嬰降，奉此璽於漢高。高祖即天子位，因御佩其璽，世世相傳，號曰漢傳國璽。王莽篡位時，璽藏長樂宮，莽即位，務取之。蓋自秦至漢，均以爲傳國之寶。其行使命令之璽，漢時則另有三種。漢書霍光傳注引孟康曰：「漢初有三璽，天子之璽自佩，行璽、信璽在符節臺。」又漢舊儀云：「皇帝六璽，皆白玉螭虎紐，文曰：「皇帝行璽，」「皇帝之璽，」「皇帝信璽，」「天子行璽，」「天子之璽，」「天子信璽。」」此所記僅異「皇帝」「天子」名稱，「皇帝」「天子」本爲互稱，別異而各有「行」、「之」、「信」三璽，作用如何分別已不可考。秦制用璽徵發，史記始皇九年紀云：「長信侯作亂而覺，矯王御璽及太后璽以發縣卒及衛卒、宮騎、戎翟君公舍人，將欲攻蘄年宮爲亂。」至漢仍如此：霍光輔少主，嘗有怪，一夜羣臣大驚。光恐有變，欲收取璽，召尚符璽郎，郎不肯授光。（霍光傳）此類徵發之事，大抵或用信璽。此外皇帝的命令，有策書、制書、詔書、戒書，又有諭，有令……等類。（看玉海六四漢詔令總敍又蔡邕獨斷）大抵正式的詔令當加蓋天子的行璽，又有明言「璽書」或「璽勅」的，則其必加蓋御璽無疑。凡璽除天子自佩者之外，均由近御之臣掌管。西漢時有

符璽御史(周昌傳),御史尚符璽者有印綬(百官表),有符節令丞,掌符璽,兩漢均屬少府。

(二)符——符六國時亦已普遍使用。發兵用符,任用亦用符(詳上册),是符有多種式樣和使用方式。秦亦用符,存世古器中有秦兵符,係發兵之用。至漢則封建王侯任命郡守均有剖符之制。此後行使軍國重命如發兵一類事時,則以合符爲驗。下列記事說:

「(高祖)與功臣剖符作誓。」(前書本紀。師古注曰:符,謂諸所合符以爲契者也。)

「(文帝二年)初與郡守爲銅虎符,竹使符。」(史記本紀。註云:銅虎符發兵,竹使符出入徵發。漢書本紀注云:應劭曰:『銅虎符第一至第五,國家當發兵,遣使者至郡合符,符合乃聽受之。竹使符,皆以竹箭五枚,長五寸,鐫刻篆書,第一至第五。』張宴曰:『符以代古之珪璋,從簡易也。』師古曰:『與郡守爲符者,謂各分其半,右留京師,左以與之。』)

「閩越王餘善殺王以降,遣使者上符節,請所立。」(同上嚴助傳)

虎符係用之於發軍,一般的調發,則用竹使符。齊王欲發兵誅諸呂,魏勃曰:「王欲發兵,非有漢虎符驗也。」(高五王傳)弓高侯謂膠西王卬曰:「未有詔,虎符擅發兵,王其自圖之。」(吳王濞傳)至東漢此制中斷,因杜詩之奏,又復恢復。後漢書杜詩傳云:

「初禁網尚簡,但以璽書發兵,未有虎符之信。詩上疏曰:『…舊制發兵皆以虎符,其餘徵調,竹使而已。符策會合取爲大信,所以明著國命,斂持威重也。向者發兵但用璽書,

或以詔令，如有姦人詐偽，無由知覺。愚以為軍旅尚興，賊寇未殄，徵兵郡國，宜有重慎，可立虎符以絕姦端。」書奏從之。」

這是軍國大事的符制。其餘出入關界，或連保亦用符，如終軍從濟南當詣博士步入關，關吏予之以繻，軍問：以此何為？吏曰：「為復傳還當以合符。」（終軍傳）文帝十二年「除關無用傳」，景帝四年復置關傳。（均見本紀）師古曰：「古者或用棨，或用繒帛。棨者，刻木為合符也。」又馮唐傳有伍符之記載，注謂「伍伍相保之符也。」後漢書郭丹傳：「從師長安，買符入函谷關。」一班普通的符，雖或用棨，或用繒帛與繻為之，但其作用則一。

（三）節——節在古代已極重要，秦制不可考，至漢則節往往代表天子的特殊命令，如出使延察，節制軍事，往往有持節之制。初漢節純赤，以戾太子持赤節，故武帝征和二年更節加黃旄（本紀又劉屈氂傳），師古注云：「節以毛為之，上下相重，取象竹節，將命者持之以為信。」節使用的範圍較符活潑而廣泛，故漢時又頗多矯節之事，如：

「周勃欲入北軍，襄平侯紀通尚符節，乃令持節矯內勃北軍。」（西漢會要三九）

「少帝令謁者持節勞劉章，章欲奪節，謁者不肯。章乃與載，因節信馳斬長樂衛呂更始，還入北軍。」（同上）

「魏尚坐事繫。……（文帝）遣使持節赦其罪，拜為雲中太守。」（漢書王嘉傳）

「汲黯以便宜持節發河內倉粟，以振貧民，請歸節伏矯制罪。上賢而釋之。」（西漢會要三九）

「軍爲謁者，使行郡國，建節東出關。」（同上二四）

「武帝建元三年，東甌告急，上曰：「吾新卽位，不欲出虎符召兵郡國。」乃遣嚴助以節發兵會稽。會稽守欲距法不爲發，助乃斬一司馬諭意指，遂發兵。」（同上五七）

「戾太子以節發兵。」（同上）

「持節使幽州，宣布恩澤，慰撫北狄。」（後書李恂傳）

觀以上所述，可知節所代表的權力命令，較符爲廣泛而活潑。但當時對於節的授受，似有極嚴格的法律以爲之限制。如衞太子擅發兵，盧賀坐受太子節，掠死。（功臣表）任安坐受太子節，懷二心，要斬。（劉屈氂傳）而霍光奏昌邑王，言其自之符璽取節十六，朝暮臨，從官持節從（霍光傳），意謂其濫用權力。故天子授其節於臣下，實卽授權，臣下受之，卽爲職責。如蘇武出使十九年，雖節之旄落而獨持之，卽爲守節。後代應用此語於婦人守節，亦卽此義。至魏則有持節都督之制，使持節爲上，持節次之，假節爲下，使持節得殺二千石以下，持節殺無官位人，若軍事得與使持節同，假節惟軍事得殺犯軍令者。此則又由漢代用節的制度發展演變出來。

璽、符、節都是君主權力行使的信物，所以漢書高帝紀謂之「天子璽、符、節」，都由天子近侍專官掌管。

第二節　印綬

天子自有璽、符、節。天子以下百官則有印綬。受命於天子，受以印綬爲信物以行使其秩位範圍內之職權。漢書嚴助傳記郡守印綬所代表的權力有云：

「方寸之印，丈二之組，鎮撫方外。」

漢制諸侯王印亦曰璽，賜匈奴單于印文亦曰璽，自此以下則皆曰印。據百官表所記：諸侯王金璽盭綬（漢舊儀曰：諸侯王黃金璽橐佗紐，文曰璽），相國、丞相紫綬，高帝十一年，更爲相國綠綬。太師、太傅、太保、太尉，左右前後將軍，金印紫綬。御史大夫，與凡吏秩比二千石以上，皆銀印青綬，秩比六百石以上，皆銅印墨綬，比二百石以上，皆銅印黃綬。綏和元年，長相皆墨綬，建平二年復爲黃綬。此皆爲命吏治事之官。外此有雖命吏而無印綬之官，此則大抵爲不治事之散官或加官。如武帝元狩四年，初置大司馬，以冠將軍之號，無印綬。宣帝地節二年，置大司馬不冠將軍無印綬官屬。成帝綏和元年，初賜大司馬金印紫綬，置官屬，祿比丞相，去將軍。哀帝建平二年，復去大司馬印綬官屬，冠將軍如故。元壽二年，復賜大司馬印綬，置官屬，去將軍，位在司徒上，有長吏秩千石。一有印綬一無印綬，郎一爲治事有官屬與一不治事無官屬，其間差異很大。此外如光祿大夫、中大夫、大夫、博士、御史、謁者、郎官，或不治而議論，或僅爲侍御宣達，故均無印綬，但其中之僕射、御史治書尚符璽者，因須領導治事，故又有印綬。有綬印與無印綬之根本分別亦在於是。

印綬的質色表示出官階等級，當時的行政法令條格，有時即依此而定。如漢制刺史定令察墨綬以上，其黃綬以下則不察（見前第三篇刺史章），郎是以印綬的等級而定其監察範圍

的。

第四章　考課上計與遷降賞罰

六國時，上計與考課制度已見端倪，至秦漢則考課上計的規模成立。以此爲陞遷賞罰的標準。

第一節　考課與上計

考課大抵包含兩部分：一是課，即是中央的行政計劃，以之課責守相長吏，令其執行；二是考，即是依據前此所課的行政計劃項目，依上計以其考功效。秦制雖郡吏之微，亦有考課之實。史記蕭相國傳云：「秦御史監郡者與從事常辨之，何乃給泗水卒史，事第一（索隱云：謂課最居第一）。御史欲入言徵何，何固請得無行。」由此觀之，秦的考課遷降制度，實極靈活而嚴整。漢的考課上計，大抵沿襲秦以來之舊制，每年於年終由郡國上計吏齎計簿到京師上計，參加正月賀朝。每年常課，三年則有大課。下列記事云：

「周禮典路注：鄭司農云：漢朝上計律陳屬事於庭，……或曰齋計吏。小宰注：使齋歲盡文書來，若今上計。宰夫注：治要者歲計治凡若月治目，若今日計也。衛宏漢舊儀曰：朝會上計律，常以正月旦，受羣臣朝賀。」（玉海六五漢上計律條）

「漢制郡守歲盡遣上計掾史各一人，條上郡內衆事，謂之計簿。」（通典）

「漢法亦三年壹考課治狀，舉孝廉尤異。」（羣書治要引崔寔政論）

朝會上計時，由御史大夫或司徒出庭讀勅。勅旨所言，包含戒諭與考核兩方面，如漢舊儀所載御史大夫讀勅之內容有云：「詔書殿下布告郡國，臣下承宣無狀，多不究，百姓不蒙恩被化，守長吏到郡與二千石同力爲民興利除害，務有以安之，稱詔書。郡國有茂才不顯者言，殘民貪污煩擾之吏所苦，務勿任用。方察不稱者，刑罰務於得中，惡惡止其身選舉，民奢侈度務有以化之。問今歲善惡孰與往年對上；問今年盜賊孰與往年，得無有羣盜大賊對上。」這是一方面可由上計掾史轉諭守相，一方面要由上計掾史對應上問。其時考課與上計的範圍，包括田墾，盜賊，獄訟，選舉，農桑，災害，戶口，道路，亭障，漕運諸政。大率均有嚴格的律令規定，如郝賢爲上谷太守，即坐入戍卒財物計謾而免官。（功臣表）

茲再將考課上計的機關體系及其前後變遷分述如左：

（一）考課上計均以皇帝爲最高主體，故有時行幸郡國，隨令上計。如孝武元封五年，至泰山增封，因朝諸侯王列侯，受郡國計。太初元年春，受計於甘泉。天漢三年，太始四年，亦均行幸泰山，因而受計。在西漢時代，丞相御史二府爲受計機關，自中二千石以至郡國上計均由丞相御史二府。（據劉歆西京雜記，武帝以前，天下上計，先上太史公，副上丞相。上太史公者，當係作爲科存案，而總最考績之職，則在丞相府，此蓋古代本在史官，後漸移歸丞相。獨西漢末期又有由丞相府移歸尚書之例。）大抵二府之間職責同而有別，丞相府

歲終課殿最上聞，御史府則察按其虛實眞僞，二府相依爲用。故谷永薦薛宣疏云：「宣考績功課，簡在兩府。」又宣帝黃龍元年詔云：「上計簿具文而已，務爲欺謾，以避其課，御史察計簿非實者按之，使眞僞毋相亂。」這都是助理天子考課的機關。東漢以三公受計奏課，如李忠建武時爲丹陽太守，三公奏課爲天下第一。（李忠傳）司徒袁逢受計，計吏數百人皆拜伏庭中，莫敢仰視。（趙壹傳）但自西漢末期以至東漢，上計考課的實權轉歸尙書。尙書置三公曹典天下歲盡集課事。故表面上仍由三公受計奏課，而實際的賞罰黜陟的決定則在尙書了。（以上參看三公、尙書臺各章）

（二）郡國守相，上承中央政令，下則攷課其屬縣。郡上計於中央，係歲終正月旦朝賀之際，郡課縣大抵先此期舉行集課，以便向中央上計。漢書尹翁歸傳云：「秋冬課吏。」又蕭育傳云：

「育爲茂陵令，會課，育第六。而漆令郭舜殿見責問，育爲之請。扶風怒曰：「君課第六，裁自脫，何暇欲爲左右言！」及罷出，傳召茂陵令詣後曹，當以職事對。」（據西漢會要三九）

（三）公卿守相及主管長官各課其掾吏屬官。上所述中央課郡，郡課縣，是中央與地方的一個縱的系統。此外公府掾屬，諸卿屬官，守相曹吏均各依其職事由主管加以考績，或加以考試，量其功能，以爲陟降察舉的張本。如宣帝始親政事，「自丞相以下，各奉職奏事，以傳奏其言，考試功能，侍中尙書功勞當遷及有異善，厚加賞賜。」（本紀）其無職事之官

，則另立條格，如老祿勳以四行科第郎官，博士三科選補。丞相府有東西曹，郡太守府有功曹之類，均掌記勳罪，詮敍功次。

（四）州原爲監察區域，刺史以六條察事，最初在法令上並不能直接考課郡國。刺史本身受御史中丞的督課（陳萬年傳：陳咸爲御史中丞，總領州郡奏事，課第諸刺史），但刺史刺察守相，巡行郡國，歲盡詣京師奏事，而其時亦當郡國上計之時，故其奏事對於考課郡國上計時，有極大的作用，藉此可辨計簿的眞僞欺謾。因此元帝欲試用京房考功課吏之制，房乃奏請上其弟子爲刺史以試其法，而已得通籍殿中爲奏事，以防壅塞。（見下）即此可見其概。但自西漢末期以降，刺史漸由監察官轉變而爲地方行政官，州成爲郡的上級，自然又有考課的實權了。

以上所述，係秦漢時代考課與上計制度的大體系統。西漢末葉，漸有鬆弛之跡象，故元帝時令京房作攷功課吏之法，然其法未行而房已敗。漢書京房傳云：

「（元帝數召見京房，）對曰：「古帝王以功舉賢，則萬化成瑞應著，末世以毀譽取人，故功業廢而致災異。宜令百官各試其功，災異可息。」詔使房作其事。房奏考功課吏法。上令公卿朝臣與京房會議。溫室皆以房言煩碎，令上下相司，不可許。上意饗之。時部刺史奏事京師，上召見諸刺史，令房曉以課事。刺史復以爲不可行。……上令房上弟子曉知考功課吏事者，欲試用之。房上中郎任良姚平，願以爲刺史，試考功法，臣得通籍殿中爲奏事，以防壅塞。石顯五鹿充宗皆疾房欲遠之，建言宜試以房爲郡守。元帝於是以房爲魏郡

太守，秩八百石居，得以考功法治郡。房自請願無屬刺史，得除用它郡人，自第吏千石以下，歲竟乘傳奏事，天子許焉。……京未發，上令陽平侯鳳承制詔房止無乘傳奏事。……房去月餘，竟下獄。」

京房之考功課吏法，其詳已無可考，據晉灼曰：「令丞尉理一縣，崇教化亡犯法者輒遷。有盜賊滿三日不覺者，尉事也，令覺之自除。二尉負其罪，率相推如此法也。」（漢書注）自此以至東漢，未見興革，至漢末而考課之制遂敗。王符潛夫論云：

「（上略）今則不然，令長守相，不思立功。……尚書不以責三公，三公不以讓州郡，州郡不以討縣邑，是以凶惡狡猾易相冤也。」

第二節　遷降與賞罰

遷降賞罰除特殊的事例之外，就一般的常軌而論，是以考課所得結果而定的。就遷的方面而論，有積功久次的平遷。如兒寬爲掌故，功次，補廷尉文學卒史。（兒寬傳）馮野王爲太子中庶子，以功次補當陽長。（馮野王傳）馮逡爲美陽令，功次，遷長樂屯衛司馬。（馮逡傳）（均見西漢會要三十九，前後漢書列傳中類此者極多見，不備舉。）有因特殊功績或奇才異能的超遷，所謂超遷，即是不拘常牒。下列記事說：

「會御史大夫缺，谷永奏言聖王不以名譽加於實效致績用人之法，薛宣政事已試。上然其議，宣爲少府月餘，遂超御史大夫至丞相。」（前漢書谷永傳）

「故事（刺史）居部九歲舉爲守相，其有異材功效著者輒登擢，秩卑而賞厚，咸勸功樂進。」（前書朱博傳）

「宣帝立，大將軍光領尚書事，條奏羣臣諫昌邑王者皆超遷，定國繇是爲光祿大夫平尚書事，甚見任用，數年遷水衡都尉，超爲廷尉。」（同上于定國傳）

（延光元年）詔三公、中二千石舉刺史、二千石、令、長、相，視事一歲以上至十歲，清白愛利，能敕身率下防姦理煩有益於人者，無拘官簿（本注曰：謂超遷之不拘常牒也）。刺史舉所部郡國，太守、相舉墨綬。隱親悉心，勿取浮華。」（後書安帝記）

「尚書之選豈不可重，而間者多從郎官，超升此位。」（同上韋彪傳）

類此的超遷事例尚多，不備舉。超遷固能擢用特異的人才，但濫用之則其弊亦大。西漢時頗有限制，對超遷不當法有懲罰。（朱雲傳）至東漢末季，陞遷之制遂濫，好養虛聲，不遵常制，如蔡邕三日之間歷三臺（本傳），荀爽自被徵命及登臺司，僅九十五日（荀淑傳），所謂「或期月而長州郡，或數年而至公卿」，正是這時的亂象。

「遷官」的本身，本來就是賞。但賞的範圍並不限於遷官。牠有許多的變化，特殊佞倖的恩寵不在此例，僅依考績賞功的常例而言，則除遷官之外，有不遷其官而增秩、賜金、封爵的。如宣帝時，二千石有治理效，輒以璽書勉勵，增秩賜金。（循吏傳）王成爲膠東相，治有異等，賜爵關內侯，秩中二千石。黃霸爲潁川太守，以秩八百石居，以治行褒揚，秩中二千石。召信臣爲南陽、河南太守，均以治行優異，數增秩賜金。（以上均本傳）焦延壽爲

小黃令，舉最當遷，三老官屬上書借留，有詔許增留。（京房傳）類此者尚極多見。因有這些規則，故如太守本秩原爲二千石，但事實上有千石者，八百石者，二千石者，中二千石者。此外如賻贈、賜牛酒甲第冢地、任子、賜謚或加以特殊賜償之類，實亦賞功褒善的範圍。

官吏除貪罪犯法須罷官削爵或陷入刑網者外，普通則有黜貶之制。即係仍留爲官吏而降職罰薪，降職當時謂之「左轉」或「左遷」，罰薪則謂之貶秩。如：

「（黃霸）守京兆尹，秩二千石，坐發民治馳道不先以聞，又發騎士詣北軍，馬不適士，劾乏軍興，連貶秩，有詔歸潁川太守官，以八百石居。」（前書黃霸傳）

「何武所舉方正槃辟雅拜，坐左遷楚內史。」（西漢會要四五）

「（任延）爲武威太守，坐擅誅羌不先上，左轉召陵令。」（後書任延傳）

遷降賞罰之制，大抵亦以西漢爲嚴，至東漢則逐漸敗壞。故順帝時左雄欲整飭吏治，猶以規復宣帝時制爲言。後漢書左雄傳記其奏事云：「（宣帝時，二千石）有政理者，輒以璽書勉勵增秩，賜金或爵至關內侯，公卿缺則以次用之。」又云：「臣愚以爲守、相、長吏惠和有顯效者，可就增秩，勿使移遷，非父母喪不得去官。其不從法禁，不式王命，錮之終身，雖會赦令，不得齒列，若被劾奏，亡不就法者，徙家邊郡，以懲其後。」但左雄的主張及其一時的設施，幷未能防止漢末整個政治局勢之敗壞；計金授官，令長月易，公卿州郡之官一瞰可幾，秦漢以來考課上計與遷降賞罰之模範掃地無餘了。

外此由地方官進爲中央官或三輔官稱之爲「入」。如朱邑爲北海太守，以法行第一入爲

大司農。陳萬年爲廣陵太守，以高第入爲右扶風。由中央外任，稱之爲「出」。如馮野王爲大鴻臚，有司奏野王王舅不宜備九卿，以秩出爲上郡太守。彭宣入爲右扶風，遷廷尉，以王國人，出爲太原太守。又同官秩互調者，則謂之「轉」或「徙」。如朱博爲櫟陽令，徙雲陽平陵三縣。秦彭遷山陽太守，在職六年，轉潁川太守。類此的例證，前後漢書傳記中極多見，不備擧。

第五章　任用制度

第一節　任用法規

任用官吏之法，在古代氏族貴族時代，爲官司世襲制度，當父死子繼之際亦有任用的儀式。金文中所見記載，往往上下各互稱其祖德而授受之。春秋以至戰國，如象、攝、守、代諸制逐漸發達，任用署置已漸有法規可循（均詳第一册），表現出國家組織發達的過程。至秦用商君變法，以軍功賜爵，依爵轉官，藉官爵以寵耕戰之士。商賈不得仕宦爲吏一類的任用限制，當亦樹立於此一時期。其任用制度之嚴格，擧一事可見，史記范雎傳云：

「（應侯）任鄭安平使將擊趙，鄭安平爲趙所圍急，以兵二萬降趙，應侯席藁請罪。秦之法，任人而所任不善者，各以其罪罪之，於是應侯罪當收三族。秦昭王恐傷應侯之意，乃

下令國中有敢言齊安平事者，以其罪罪之。」

自秦歷西漢以至東漢，其間因時因勢，對於官吏的任用，頗多法令條格。玆分述之如次：

（一）對於王國官、地方官的任用限制——漢初分封諸王，其後演成尾大不掉之勢。中央爲削弱王國計，自孝惠以降對於王國官吏任用常立特殊之法規以限制幷裁抑之。如史記曹相國世家云：「孝惠元年，除諸侯相國法。」漢書淮南厲王傳云：「法，二千石缺，輒言漢補。」至武帝有衡山、淮南之謀，作左官之律，設附益之法。至東漢光武建武二十四年，猶詔有司申明舊制「阿附蕃王法」。依於這些立法的精神，可考見有如下列一類的具體限制應用於任用方面：

「（彭宣）爲右扶風遷廷尉。以王國人，出爲太原太守。」（前書彭宣傳）

「諸侯國人，不得宿衛，將軍不得典兵馬處大位。」（同上）

「龔勝爲郡吏，三舉孝廉，以王國人，不得宿衛補吏。」（同上龔勝傳）

西漢王國爲中央政權的障礙，故嚴王國官人之限制。東漢光武雖申明舊制，但東漢王國封地狹小勢力薄弱，防無所施。而州郡權大，其勢有如西漢時之王國。在西漢時，郡守得用本郡人，如張安世朱買臣均還守本郡（蔡邕傳），至於守相以下之佐官掾屬，除三輔以外，其餘諸郡，莫不用本郡人。因其時州郡勢力幷不足以妨礙中央政權，故無限制。東漢以降，豪宗大族的地方割據勢力逐漸長成，於是乃有婚姻之家及兩州人士不得對相監臨之制，後又有三互之法。後漢書蔡邕傳云：「初朝議以州郡相黨，人情比周，乃制婚姻之家及兩州人士不得

對相監臨，至是復有三互之法。」注云：「三互謂婚姻之家及兩州人士不得交互爲官也。」謝承書曰：史弼遷山陽太守，其妻鉅鹿薛氏女，以三互自上，轉拜平原相是也。禁忌轉密，作用艱難，幽冀二州，久缺不補。」東漢這種地方官任用的限制，與西漢對於王官吏的限制作用相同。但前者成功，後者失敗。漢末的割據局面，終於出現。（此段須與前篇「王國」「州」「郡」各章參看。）

（二）對於宗室、外戚、閹宦的任用限制——如前第二篇皇帝與皇室所論，皇帝的權力出自宮禁，皇帝有其宗族與後宮關係，因而宗室、外戚與閹宦對於政權常有極大的影響。對此三者，在任用方面，均有限制。如宗室的子弟無得在公位，宗室不宜典三河，王舅不宜備九卿。建武制度：後宮之家，不得封侯與政。（以上見前第二篇）順帝詔書，禁侍中、尚書、中臣子弟，不得爲吏察孝廉。（李固傳）又舊典中官子弟，不得爲牧人職。（馮緄傳）類此條格，均係對宗室、外戚、宦官三者的限制。但宮庭皇帝的政權，始終不能脫離此三者的影響。防此失彼，故宗室之權落，外戚之勢興。外戚之勢衰，而宦官之禍起。雖有任用的條格，亦不過一時權宜之制，旋興旋廢，不足以完全杜絕其弊。（此段須與一二兩篇參看）

（三）財產、職業、學識等限制——孝景後元二年以前，須訾算十以上乃可得官，至景帝後二年始減至四算，詔曰：「其唯廉士寡欲易足。今訾算十以上乃得官，廉士算不眾，有市籍不得官，亡訾又不得官，朕甚愍之。訾算四得官，亡令廉士失職，貪夫長利。」（本紀）此制大抵秦時已然，據漢書注：「訾萬錢，算百二十七也。」應劭曰：「千算十萬也。」故

家貧嘗不足此數，卽不得爲吏，如韓信始爲布衣時家貧無行，不得推擇爲吏，王溥於安帝時，亦以家貧不得仕。董仲舒云：「選郎吏又以富訾，未必賢也。」這都是財產方面的限制。

在職業方面，「有市籍者不得官。」有市籍者係指商賈。食貨志云：「高祖乃令賈人不得衣絲乘車，重租稅以困辱之，孝惠高后時，爲天下初定，復弛商賈之律，然市井子孫，亦不得仕宦爲吏。」孝文帝時，賈人贅壻及吏坐贓者皆禁錮不得爲吏。」（貢禹傳）這種制度大抵仍係承秦以來寵用耕戰之士，與勵行上農除末政策的遺風。至漢武以財政困難，令入物補官。武功賞官之爵與，大者封侯官大夫，小者爲郎吏。又除故鹽鐵家富者爲吏，吏道益雜，不選而多賈人。（平準書、食貨志）於是前此商賈不得爲吏的禁制破壞。此外如巫覡之家，亦加禁限，後漢書高鳳傳有巫家不得爲吏的記載，此或由漢武以降，屢次發生巫蠱的禍亂，因而加設禁律。

學識方面，亦有限制。漢興，蕭何草律，曰：「太史試學童，能諷書九千字以上，迺得爲吏。」（藝文志）武帝時，太常博士弟子一歲皆輒課，遷補須通一藝以上，其不能通一藝者，輒罷之。（儒林傳）此外如職吏子孫不得仕宦爲吏。長吏被考未竟無故輒去職者，劇縣十歲，平縣五歲，乃得次用。（後書本紀）則係對犯罪者的子孫或本身的一種任用限制。」

以上限制，均係施之於被任用者。至於對有任用權位的主官，亦有法律的限用。前舉秦國之法，任人而所任不善者，各以其罪罪之。此種立法的精神，至漢猶存，如丞相張蒼任人爲中候，大爲奸利，上以爲讓。（任敖傳）又任用有一定的功次，主官顓擅不遵，可以免官

，如元壽三年，大理梁相，坐除吏不次免。（西漢會要四五）

第二節　任用類別

當時的官階，有紫綬、墨綬、黃綬諸等級，實猶今之特任、簡任、委任之分，秩次則猶今之薪級。此節所謂任用類別，則指試署、真除，及兼、代、行、假、領、錄、督諸制而論。茲分述之：

（一）守——官吏試職曰守，猶今之所謂試署。由守即真，以一歲爲期。如尹翁歸以高第入守右扶風，滿歲爲真。韓延壽入守左馮翊，滿歲稱職爲真。張敞守太原，滿歲爲真。趙廣漢復守京兆尹，滿歲爲真。（均見本傳）漢書平帝紀注引如淳曰：「諸官初加皆試守一歲乃爲真，食全俸。」在試守期內如不稱職，則或他調、左轉，或罷歸原職，如潁川太守黃霸以治行第一入守京兆，霸視事數月不稱，罷歸潁川。（張敞傳）兩漢時自文官以至武官皆有試守之制，如朱雲以六百石秩，試守御史大夫，光祿大夫劉辟彊守長樂衛尉，王尊守京輔都尉，胡建守軍正丞，馮異守征虜將軍，王允守尚書令。類此者極多見。（西漢會要三六又東漢會要二一）

有已居官職，而又守他職者，且既有居官，又有守職，復再行他事者，此則爲兼官之性質。如王訢爲右輔都尉，守右扶風。（王訢傳）王尊轉守槐里，兼行美陽令事，後又爲諫大夫，守京輔都尉，行京兆尹事。（王尊傳）又有時言守，亦即攝事之稱，如卓茂初爲密令，

郡太守以其不能，乃爲置守令。漢官舊儀謂丞相史物故，調御史少史守，若御史少史以事他調，御史少史屬守。此皆攝事稱守之證。（陔餘叢考二六假守條）

（二）假——「假，攝也，」秦漢官吏攝事皆曰假。此制於六國時已行之，史記秦政十六年發卒受地於韓南陽假守騰。漢因之。如漢二年拜曹參爲假左丞相，入屯兵關中。趙充國以假司馬從貳師將軍。此外如假稻田使者燕倉、軍候假丞杜勳、西域假司馬班超，均爲攝任之官。又漢末以降又有「假節」、「假黃鉞」之制，則非但官可假攝，卽表特殊權力的儀制亦可言假了。

（三）平——「平」大抵是平議與平決的意思，故廷尉治獄，廷尉三官中有廷尉平，亦平決罪獄之義。漢代所謂平，均關尚書，未嘗普遍應用於其他職事。最初是尚書左右分平尚書奏事。其後以他官知樞要者參預其事。於是，有以光祿大夫平尚書事者（于定國傳），有以中大夫平尚書事者（張敞傳）。所能攷見者，祗以尚書職事爲限。

（四）領——「領」爲兼領之義，大抵因時地或因其職務上的便利，以「官兼領他官之職。如桑宏羊爲治粟都尉，領大農。孔僅爲大農丞，領鹽鐵事。孔光爲帝太傅，領宿衛。王譚王商位特進，領城門兵。類此者極多見。此外如以中朝近侍之官則多領尚書事，漢武以後率以爲常。（詳前中朝官章）

（五）錄——「錄」的名稱，始於後漢，亦限於尚書職事。這是由西漢視尚書事、平尚書事、領尚書事許多不定的事例之中發展出來的。前此中朝官多可領平尚書事，至後漢漸以

太傅、太尉爲之，而尤以太傅爲主。在稱謂方面，則「平」「領」漸被廢棄而總於「錄」名，後此錄尚書遂轉變爲一官位，而其最初的本質，實仍爲一種兼職。（看前尚書臺章）

（六）兼——「領」、「錄」、「平」本來就有兼的性質，但或僅限於某一部分的職事（如平錄之於尚書），或僅領其職事而不及其官（如孔僅以大農丞領鹽鐵事，及其他領尚書事者均然）。至於兼官之制，就一般的事例觀，大抵係位秩相等而又各別不同的兩官，由一人兼而任之。此其所以別於領錄，如張安世爲車騎將軍兼光祿勳，趙充國爲後將軍兼水衡都尉，王莽爲右將軍兼衞尉，王尊守槐里兼行美陽令事。但所兼之官，亦必職事相近。或其間有一官頗無實職，故以之兼任他官，亦無妨於政事之行使。

（七）行——「行」是官闕未補暫時由他官攝行權理之謂。有以卑官攝行上官之職務者，如張湯韓安國並以御史大夫行丞相事，翟義以南陽都尉行太守事，王尊守京輔都尉行京兆尹事。有以同位秩之官而相攝行者，如韓延年爲太常，行大行令事，汾陽侯靳石爲太常，行太僕事，樂成爲少府，行大鴻臚事。亦間有以高官而攝行卑官之事者，如黃霸爲廷尉，行丞相長史事。故在當時，所謂「行」，完全是官闕暫以他官攝行的制度，非僅「官闕則卑者攝爲之曰行」的狹隘範圍的專名。

（八）督——東漢由中央派員督導地方，多爲軍事而發。光武建武初征伐四方，始權置督軍御史事，事竟罷。（通典）漢末常因軍事而有督導之使，如尙度傳：「豫章艾縣人六百餘人，焚燒長沙郡縣，寇益陽，遣謁者馬睦，督荊州刺史劉度擊之。」張宗傳：「靑冀盜賊

屯聚山澤，宗以謁者督諸郡兵討平之。」又張奐傳：「拜奐爲護匈奴中郎將，以九卿秩督幽幷涼三州及度遼烏桓二營。」這時所謂督，爲臨時軍事任用之制。建安中，魏武爲相，始遣大將軍督之，而袁紹分沮授諸軍爲三都督，其後則都督又演成爲地方軍事領袖的官稱了。

（九）待詔——「待詔」爲等待詔命之意，實際是一種候補的性質。待詔的來源，多出於上書求試，或出於君主對特殊技藝之士的求取，因其不經由一定察舉考試的途徑，無一定詮敍的次序，故其所入官署，由詔令決定。以後的委任，亦須等待後詔，待詔之名，由此而定。如待詔金馬門、待詔公車、待詔殿中、待詔尙方、待詔五柞宮、待詔丞相府、待詔官者門、待詔黃門……之類。待詔的人物，則自經術文學之士，以至醫巫方術音樂之徒。（西漢會要三六）秦時已有待詔之制，史記叔孫通傳云：「薛人也，秦時以文學徵，待詔博士。」漢因之。這是當時的特殊仕途，與後世候補官得依一定的序次與方式以獲選授者又極不同。

第三節　任期

任期與考課是有聯繫的。大抵漢制由守即眞（即是由試署到眞除）的任期是一歲。所謂滿歲即眞。即眞之後，一任規定幾年，秦漢時無可靠的記載。但就魏晉以降刺史守令三年一秩之制觀之，疑自漢已然。蓋漢法年終有常課，三年一大課，考察治狀，舉孝廉尤異。又如太守雖號二千石，但有千石、八百石居者，功德茂異，乃得滿秩。（如淳說）或以三年爲一秩，滿秩始遷。此皆與漢制年終考課三年大課之制相合。但滿秩之後仍可留任。當漢之治世

，如武宣之時，顯重久任之制，增秩賜爵而不遷其位。又古代世官之制，至漢代猶有遺風，如司馬氏自周以來世爲太史，其緒至武帝司馬遷時始斷。當時風氣，於下列記事中可見一斑：

「孝文時，吏居官者或長子孫以官爲氏。倉氏、庫氏，則倉庫吏之後也。其二千石長吏亦安官樂職，然後上下相望，莫有苟且之意。」（王嘉傳）

「武帝卽位數歲，爲吏者長子孫，居官者以爲姓號。」（平準書）

「孝宣地節二年，」始親政事，侍中尚書，功勞當遷，及有異善，至於子孫，終不改易。」（本紀。以上數條均據西漢會要四二久任條引。）

其時在位久者，如蕭何、曹參、公孫賀爲丞相並十三年，張蒼十五年，陳平十二年。徐自爲爲光祿勳二十六年，王恬啓二十五年，張武二十三年。咸宣爲御史中丞幾二十歲。故事：尙書以久轉遷，刺史居部九歲舉爲守相。郡守如黃霸爲穎川八年，張敞爲京兆九年，當時以爲「太守吏民之本也，數變易則下不安，民知其將久，不可欺罔，乃服從其教化。」以爲「數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕簿書，盜財物，公私耗費甚多，皆當出於民。」而整個的社會政治又比較安定，故久任成爲風氣。東漢亦有久任的事例。如中興後，上官象爲幷州刺史，祭彤爲遼東太守均十八年，增秩至中二千石。建初中，陰意以詔除南陽令，居官二十三年，遷壽陽令又十八年。這都是承西漢以來增秩賜爵，厚加賞賜而不遷其位的遺制。（以上看西漢會要四二、東漢會要二一）但自順帝以降，故風逐漸敗壞，雖有左雄等企圖規復，

已無濟於事。後漢書左雄傳云：

「雄之所言，皆明達政體，而宦豎擅權，終不能用。自是選代交互，令長月易，迎新送勞，勞擾無已；或官寺空曠，無人案事，每選部劇，乃至逃亡。」

至漢末任用制度，遂整個混亂。崔寔政論云：

「近日所見，或一期之中，郡主易數二千石，雲擾波轉，潰潰紛紛。吏民疑惑，不知所謂。及公卿尚書，一復如此。」

政制敗壞至此，漢室的政權，自不能不趨於崩潰。

第六章　加官與散官

第一節　加官

秦漢時有加官之制，百官表云：

「侍中、左右曹諸、吏、散騎、中常侍皆加官，所加或列侯、將軍、卿、大夫、將、都尉、尚書、太醫、太官令至郎中，亡員，多至數十人。侍中、中常侍得入禁中。諸曹受尚書事，諸吏得舉法，散騎、騎並乘輿車。給侍中亦加官，所加或大夫、博士、議郎，掌顧問應對，位次中常侍、中黃門。有給事黃門，位從將、大夫，皆秦制。」

凡議加官均屬中朝官。加侍中、中常侍得入禁中，近在皇帝左右，如趙高爲郎中令，常侍中用事（史記李斯傳），即係由郎中令加侍中得以用事。史丹九男皆以丹任，並爲侍中諸曹，近在左右。（漢書史丹傳）漢初侍中，皆冠鵕鸃，貝帶，傅脂粉。（史記佞幸列傳）魏晉以降猶有遺風。加諸曹得分平尚書事，平尚書事之名當由此而起。給事中兩漢多加於大夫、博士、議郎，加此官可以進中講授，應對詔問。漢武以後多爲儒學之臣，如孔光以帝太傅，加給事中。韋賢爲鄒魯大儒，徵爲博士，給事中，進授昭帝詩。給事黃門亦爲重要加官，劉向曾加此官。劉向傳：「徵更生受穀梁，講論五經於石渠，復拜爲郎中給事黃門。」又加諸吏散騎者均得侍從左右，司耳目之寄。加官本爲無秩之虛銜，但以其出入禁中侍從左右，故實際極爲重要。秦漢初無定員，獻帝中平初令侍中、給事黃門侍郎員各六人，自此以降，侍中與給事黃門侍郎俱管門下衆事，遂形成後來的門下省，由加官變爲重要的實職實官了。

除上述加官之外，就性質作用而論，如特進奉朝請，與西漢武帝以後無印綬之大司馬，東漢光武以降之「朝侯」、「侍祠侯」，均屬加官之例。「特進」，以之賜予功德優盛之退休列侯，俾其有特進之朝位，仍得以時參與大政。如西漢張禹家居以特進爲天子師，國家每有大政，必與定議。（本傳）奉朝請無員，凡三公、宗室、外戚、列侯之加此名位者，雖無官職或已退休，亦均得參與朝請，論議國政。如東漢鄧騭等服闋之後，不受官封，並奉朝請，位次在三公下特進侯上，其與大議乃詣朝堂與公卿參決。（鄧禹傳）朝請大抵均著門籍，故西漢竇太后除竇嬰門籍遂不得朝請。（竇嬰傳）大司馬武帝初置，無印綬，以之冠將軍之

號，自亦加官。（看前第三章第二節）此外「朝侯」、「侍祠侯」，其性質與「特進」無異，不過朝位稍卑而已。（以上須與第四篇第二章第四節參看。）

第二節　散官

在前第三章第二節「印綬」一文中，已經就百官印綬的有無，分別職事官與不治之官的兩種。此節的所謂散官，實仍可就無印綬不治事的條件加以詮釋。

秦漢無印綬的官，有大夫、博士、御史、謁者、郎官之類，都是不治而議論與侍從宣達左右之職。這仍是六國時齊的稷下制度（稷下學士位列大夫，不治而議論）和招士養客的制度發展出來的。上層的成爲皇帝的諮詢顧問集團，下層者成爲侍從宿衞集團，這類制置，又有貯才備用的作用。前者如太中大夫、中大夫、大夫、博士之職，國家的大計謀議與朝廷宗廟禮儀，多出於此。加之以侍中、給事中，特見信任。如賈誼、鼂錯、董仲舒、主父偃、朱買臣之流，均曾居此類職位，論議定計，影響極大。大夫本身雖爲無印綬的散官，但由此極易遷徙爲有印綬的公卿高職。博士遷徙，與大夫略同。成帝時有三科之制，依科第可爲尚書、刺史以至諸侯太傅。後者如御史司耳目之寄，監察之任，亦極易升遷。如郎官則入備宿衞，出充軍騎，長吏多由此出補。六國時郎官制度已普遍發達，近侍君主左右，所謂「郎中不因則不得近主」，其親信可知。郎無員，秦始皇時有七百餘人（漢書儒林傳注）。大抵秦時已有三署之制，史記秦本紀二世傳云：「元年二世行誅大臣及諸公子，以罪過連逮少近官三

郎，無得立者。」索隱云：「三郎謂中郎、外郎、散郎也。」三郎當即三署郎。郎爲仕宦之要徑，如李斯爲呂不韋舍人，不韋賢之，舉以爲郎，遂致通顯。（李斯傳）降至兩漢，多至千人。（百官表）東漢桓帝時亦七百餘人。（楊秉傳）其時長吏多出於郎官。下列記事云：

「夫長吏多出於郎中、中郎、吏。」（前書董仲舒傳）

「郎官上應列宿，出宰百里，有非其人，則民受其殃。」（後書明帝紀詔）

「先王建國，順天制官，太微積星，入爲宿衞，出牧百姓。」（同上楊震傳）

「有司詳選郎官博寬典才任典城者三十人，既而悉以所選郎出補長相。」（同上和帝紀）

「元興元年，……引三署郎召見禁中，選七十五人，悉以補長相謁者。」（同上）

觀此可知，郎官實是長吏人才的預備軍。郎有三署，由五官中郎將、左、右中郎將主管，屬光祿勳，其組織已詳於前九卿章光祿勳節內。郎的選舉考課，由光祿勳與五官中郎將主持。西漢如楊惲，東漢如陳蕃黃琬爲五官中郎將或光祿勳，均嚴郎官之選。其時郎官中之豪富郎及勢家之情形，於下列記事中可以概見：

「惲爲平通侯遷中郎將。郎官故事：令郎出錢市財用，給文書，迺得出，名曰山郎。移病盡一日，輒償一沐，或至歲餘不得沐。其豪富郎移長度大司農以給財用。其疾病休謁洗沐皆以法令從事。郎、謁者有罪過，輒奏免。薦舉高第行能者至郡守九卿，郎官化之，莫不自厲，絕請謁貨賂之端，令行禁止。宮殿之內，翕然同聲。」（前書楊惲傳）

「自蕃爲光祿勳，與五官中郎將共典選舉，不偏權富，而爲勢家郎所譖訴，坐免官。」（

後書陳蕃傳）

孝元永光元年詔丞相御史舉質樸敦厚遜讓有行者，光祿歲以此科第郎官從官，如何武即以四行得舉。（本傳）郎的來源，有由父兄任、宗家任、納貲、察舉、良家子選，而其最要者，則爲父兄任與納貲。武帝時盛行鬻爵賣官，入奴婢，入羊均可爲郎，郎選遂衰。

「夫長吏多出於郎中、中郎、吏、二千石子弟，選郎吏又以富訾，未必賢也。」（前書董仲舒傳）

「應劭曰：任子令者，漢儀注吏二千石以上視事滿三年，得任同產若子一人爲郎，不以德選。」（同上哀帝紀注引）

「武帝即位，干戈日滋，財賂衰耗而不贍，入物者補官，選舉陵遲，廉恥相冒，興利之臣，自此始也。其後府庫益虛，乃募民能入奴婢得以終身復，爲郎增秩，及入羊爲郎，始於此。其後四年（元朔五年）置賞官，命曰武功爵，大者封侯、卿、大夫，小者郎吏。……（元鼎二年）始令吏得入穀補官，郎至六百石（師古曰：交更選高官，郎又就增其秩至六百石）。（元鼎三年）所忠言，世家子弟富人或鬬雞、走狗馬、弋獵、博戲亂齊民，迺召諸犯令相引數千人，命曰株送徒，入財者補郎，郎選衰矣。」（西漢會要四五，看史記平準書、漢書食貨志）

東漢以降，郎署均爲勢家豪富盤據之所，雖有蕃琬之徒企圖釐革，已無法挽其頹風。漢以後，九卿衰落，至晉已無復三署郎之制了。（此節須與九卿章光祿勳一節參看，詳細敍述與材

料的搜集，均詳拙著兩漢文官制度第八章郎官制度。）

第七章　選舉考試與仕途

選舉考試之制，漢代最爲活潑。選舉與考試相互運用，科目不限於一途。漢之取士得人，端由於此，其制度往往由建立至於隆盛　由隆盛至於變衰腐敗，在漢代郎具有其全部之過程，與其他仕途合併考察，兩漢的社會政治之推移，亦可藉而了解。

第一節　選舉與考試

兩漢選舉的科目極多，有賢良、方正、茂材、異等、文學、直言、極諫、明法、明經、治劇、兵法、孝廉、以及其他特殊臨時規定的科目。大別之，則可分爲詔舉、貢獻、以及比較有定期與成規的察舉等三類。

詔舉是完全由詔令加以規定的，如舉將的資格，選舉的區域範圍，選舉的科目和標準，以及被選舉者的人數，均由詔令加以指定。有時且派特使循行郡國而廉訪之。秦制已不可考，漢則自西漢初以至終東漢之世，均盛行詔舉，略舉例如次，以示其概：

「（高帝十一年）詔：其有稱明法者，御史中執法下郡守，必身勸勉，遣詣丞相府，署其行義及年，有其人而不書者免官。」（前書高帝紀）

「（孝惠四年）舉民孝弟力田者復其身。」（同上惠帝紀）

「（高后元年）初置孝弟力田，二千石者一人。」（同上高后紀）

「文帝十二年詔以戶口率置三老孝悌常員。」（同上文帝紀）

「（孝文二年）舉賢良方正能直言極諫者。（十五年）詔諸侯王、公卿、郡守舉賢良直言極諫者。」（漢書文帝紀）

「（建元元年）詔丞相、御史、列侯、中二千石、諸侯相，舉賢良、方正、直言、極諫之士。」（同上武帝紀）

「（元封五年）詔令州郡察吏民有茂材異等可爲將相及使絕國者。」（同上）

「始元元年，遣故廷尉持節行郡國，舉賢良。……五年，詔令三輔太常舉賢良各二人，郡國文學高第各一人。」（同上昭帝紀）

「（本始四年）詔令三輔太常內郡國，舉賢良方正各一人。內郡國舉文學高第各一人。（地節三年）詔令內郡國舉賢良方正可親民者，詔郡國舉孝弟有行義聞於鄉里者各一人。」（同上宣帝紀）

「初元二年詔丞相、御史、中二千石，舉茂材異等直言極諫之士。三年詔丞相、御史，舉天下明陰陽災異者各三人。永光元年，詔丞相、御史，舉質樸、敦厚、遜讓、有行者。二年，詔令內郡國舉茂材、異等、賢良、直言之士各一人。建昭四年，遣諫大夫、博士，循行天下，舉茂材特立之士。」（同上元帝紀）

「建始二年，詔三輔內郡舉賢良、方正各一人。三年，詔丞相、御史與將軍、列侯、中二千石，及內郡國舉賢良方正，能直言極諫之士。河平四年，遣光祿大夫博士，行舉瀕河之郡，舉惇厚有行能直言之士。陽朔二年，詔丞相、御史，其與中二千石與二千石，雜舉可充博士位者。永始三年，遣大中大夫循行天下，與部刺史舉惇樸、遜讓有行義者各一人。元延元年，令北邊二十二郡舉勇猛知兵法者各一人。」（同上成帝紀）

「建平元年詔大司馬、列侯、將軍、中二千石、州牧守相，舉孝弟惇厚、能直言通政事，延於側陋可親民者各一人。四年，詔將軍、中二千石舉明兵法有大慮者。元壽元年，詔將軍與中二千石舉明習兵法有大慮者，各一人，將軍二人，詣公車。」（同上哀帝紀）

「元始元年，詔公卿將軍、中二千石，舉敦厚能直言者各一人。二年秋，舉勇武有節、明兵法郡一人詣公車，冬中二千石舉治獄，歲一人。」（同上平帝紀）

「建武六年冬十月，詔勅公卿舉賢良方正各一人。七年，詔公卿、司隸、州牧舉賢良方正各一人，遣詣公車，朕將試覽焉。」（後漢書光武紀）

「建初元年，詔令太傅、三公、中二千石、二千石、郡國守相，舉賢良方正能直言極諫之士各一人。永元六年，詔令三公、中二千石、二千石、內郡守相舉賢良方正能直言極諫之士各一人，遣詣公車。」（同上章帝紀）

「永初元年，詔公卿內外衆官郡國守相，舉賢良方正有道術之士，明達古今，能直言極諫者各一人。二年七月詔令公卿郡國舉賢良方正。五年，詔令三公、特進侯、中二千石，郡

守、諸侯相舉賢良方正，有道術達於政化，能直言極諫之士，各一人。」（同上安帝紀）「順帝卽位之初，詔公卿郡守國相舉賢良方正能直言極諫之士各一人。」（同上順帝紀）「建和元年，詔大將軍、三公、特進侯，其與卿、校尉，舉賢良方正能直言極諫之士各一人。三年，詔大將軍、三公、特進侯，其與卿校尉舉賢良方正能直言極諫之士各一人。元嘉二年，詔公卿校尉，舉賢良方正能直言極諫之士各一人。延熹八年，詔公卿校尉，舉賢良方正。永康元年，詔公卿校尉，舉賢良方正。」（同上桓帝紀）類此的詔舉尙極多見，多於日食地震災異時行之，此亦可見漢代政治思想之一斑。就其選舉人的資格而論，則自郡國守相以至於二千石以上的內外文武官吏都有選舉之權。就被選舉人的標準而論，則自其個人各方面的道德品性以至學力技能都有科目規定。就選舉的範圍而論，則自公府掾屬，三輔內郡以至普通郡國及邊郡均由詔令指及。這是兩漢最重要的選舉的方式。

　　其次是歲舉。歲舉是郡國常年向中央薦選人才，初亦由詔令規定，其後卒以爲常。此制肇始於漢武，而由董仲舒建議施行。漢書武帝元光元年紀云：「初令郡國舉孝廉各一人。……五月詔賢良對策。……於是董仲舒公孫宏等出焉。」漢書董仲舒傳云：「（仲舒對策：）「臣愚以爲使諸列侯郡守二千石，各擇其吏民之賢者，歲貢各二人。……」自武帝初立，魏其武安侯爲相而隆儒矣。及仲舒對策，推明孔子，抑黜百家，立學校之官，州郡舉茂材、孝廉，皆自仲舒發之。」

歲舉的科目，有茂才、孝廉、明經諸科，其內容，兩漢前後亦頗多變易。如孝廉之科，或曰「察廉」（如尹賞以郡吏察廉爲樓煩長，張敞補太守卒史，察廉爲甘泉倉長，黃霸察廉補河東均輸長，復察廉爲河南太守丞），或曰「舉孝」（如太常趙典舉荀爽至孝，拜郎中，對策云：「漢制使天下誦孝經，選吏舉孝廉」），或合稱「孝廉」（如師丹、孟喜、京房並舉孝廉爲郎）。孝廉的人選，後漢左雄爲尚書令時，專用儒學文吏。至陳瓊以爲取士之義，猶有所遺，乃立四科之制。後漢書陳瓊傳云：

「頃之，遷尚書令。瓊以前左雄所上孝廉之選，專用儒學文吏，於取士之義，猶有所遺，乃奏增孝悌及能從政者爲四科（按王莽時已有四科之制，東觀記曰：王莽時，舉有德行，能言語，通政事，明文學之士。見景丹傳），事竟施行。」

又孝廉的人數，武帝元光元年初令郡國各舉一人，其後董仲舒建議，郡國歲貢各二人。自此以後因而未改。但郡國人口多少不一，大郡人口至五六十萬者與小郡人口二十萬者，同舉二人，事實上頗不平均，故至東漢和帝永和之際，改制以人口爲標準，率二十萬歲舉孝廉一人。後漢書丁鴻傳云：

「時大郡口五六十萬，舉孝二人，小郡二十萬并有蠻夷者亦舉二人。帝以爲不均，下公卿會議。鴻與司空劉方上言凡口率之科，宜有階品，蠻夷錯雜，不得爲數。自今郡國率二十萬口歲舉孝廉一人，四十萬二人，六十萬三人，八十萬四人，百二十萬六人，不滿二十萬，二歲一人，不滿十萬，三歲一人。帝從之。」

其邊郡亦於和帝時另定優寬之制，後漢書和帝紀永平十三年十一月詔云：「幽、幷、涼州，戶口率少。邊役衆劇，東修良吏，進仕路狹。撫接夷狄，以人爲本。其令邊郡口十萬以上歲舉孝廉一人，不滿十萬，二歲一人，五萬以下，三歲舉一人。」東漢順帝以降，孝廉茂才之選漸濫，延光三年令郡國守相視事未滿一歲者一切得舉孝廉茂才。（順帝紀陳蕃傳）此外如明經之科，自漢武以後亦爲最重要的貢舉之一目。如韋賢與玄成父子均以明經位歷丞相，當時諺云：「遺子黃金滿籯，不如一經。」但其時尙未有定郡國依人口歲貢之制。至東漢章帝元和二年，「令郡國上明經者，口十萬以上五人，不滿十萬三人。」（章帝紀）則貢舉明經員數，又有人口比例之制了。

復次，除上述臨時規定的詔舉與定期的郡國歲貢之外，尙有其他特殊的項目，係依年終小考或三年大考的考績而定選舉的標準的，如尤異一科，卽是如此。崔寔政論云：「漢法三年一考察治狀，舉孝廉尤異。」後漢書永平九年紀云：「令司隸校尉、部刺史歲上墨綬長吏視事三歲已上，理狀尤異者各一人與計偕上，及尤不政理者亦以聞。」（如劉祐除任城令，兗州舉爲尤異遷揚州刺史。）其他如明法（如鄭賓以明律令爲御史，辟宣以明習文法詔補御史中丞）、治劇（如何並、陳遵、尹賞、原陟皆舉能治劇爲令）之科，亦必先經一定期間，試之以吏事，依優異之考績始得薦舉。對於特定機關與員吏之選舉，有時又有特定項目，如光祿勳則以四行選舉郎官。（西漢何武後漢范滂均舉光祿四行。）元帝永光元年詔云：「詔丞相御史舉質樸、敦厚、遜讓、有行者，光祿勳歲以此科第郎從官。」（元帝紀）這也是一

種每年定規的選舉。

兩漢的選舉考試制度是相互爲用的。無論詔舉以及定期的貢舉，最初當然要經過舉薦的考察和甄別。及到中央之後，又須經過覆試。大抵遵由詔舉的，由天子親加策試。郡國貢舉之士，亦分別科目，依令加以覆試。其在漢初詔舉貢舉制未興以前，其爲吏者已有考試之制，蕭何草律，即有規定，疑其制沿襲自秦。漢書藝文志云：

「漢興，蕭何草律，亦著其法曰：太史試學童，能諷書九千字以上，乃得爲吏。又以六體試之，課最者以爲尙書、御史、史書、令史。吏民上書字或不正，輒舉劾。」

詔舉之士，由四天子親加策試，如孝文十五年詔諸侯王、公卿、郡守舉賢良能直言極諫者，上親策之，傅納以言。（本紀）至武帝時，則「受策察問，咸以書對」，當時謂之對策，天子親覽其策，而第其高下。

「弘至太常對策。時對策者百餘人，太常奏弘第居下。策奏，天子擢弘對第一。」（前書公孫弘傳）

「郡舉賢良對策者百餘人，武帝善助對，繇是獨擢助爲中大夫。」（同上嚴助傳）

「建初元年，肅宗詔舉賢良方正，大司農劉寬舉丕。時對策者百餘人，唯丕在高第，除爲議郎。」（後書魯丕傳）

有時對策反覆至二三次，如董仲舒以賢良對策，天子覽而異之，遂至兩策三策，官至太中大夫。（董仲舒傳）自西漢以至東漢有時詔令選舉在詔文中，輒有「朕將親覽」之句。如孝武

元光五年詔，孝成建始三年詔，光武建武七年詔均是如此，實寓隆重之意。其對策之處，或詣太常，或詣公車，或詣白虎殿，亦隨時指定。

郡國歲貢的孝廉明經，茂才之士，依其科目與選擧人的學藝之不同，分別加以考試，如孝廉之選，安帝與左雄為尚書令時，儒者則試經學，文吏則試章奏。後漢書胡廣傳云：

「擧孝廉，旣到京師，試以章奏，安帝以廣為天下第一。」

孝廉考試之制，其前後當有變化。在東漢時可考見者，則左雄有創制，陳瓊有增益，後漢書陳瓊傳云：

「選尚書令。瓊以前左雄所上孝廉之選專用儒學文吏，於取士之義，猶有所遺，乃奏增孝悌及能從政者為四科，事竟施行。又雄前議擧吏，先試之於公府，又覆之於端門，後尚書張盛奏除此科。瓊復上言覆試之作，將以澄洗清濁，覆實虛濫，不宜改革。帝乃止。」

茂才（本曰秀才，避光武諱改曰茂才）一科如何考試，已無可攷。就魏晉以降猶有策秀孝的故事，推測大抵亦用策試之制。至於郡國所貢擧明經，其考試或與博士弟子同科射策，故有明經射策之科。如召信以明經甲科為郎，王嘉以明經射策甲科為郎。博士弟子射策的制度，始於武帝。儒林傳云：「武帝元朔五年，為博士官置弟子五十人，復其身。太常擇民年十八以上儀狀端正者，補博士弟子。郡國縣官有好文學、敬長上、肅政教、順鄉里、出入不悖，所聞令相長丞上屬所二千石，二千石謹察可者常與計偕，詣太常，得受業如弟子，一歲皆輒課。能通一藝以上，補文學掌故缺。其高第可以為郎中。太常籍奏，卽有秀才異等，輒以名

罰。其不事學，若下材，及不能通一藝，輒罷之。而請諸能稱者，以治禮掌故，以文學禮義爲官，遷留滯，請選擇其秩，比二百以上及吏百石。通一藝以上，補左右內史、太行卒史，比百石以下，補郡太守卒史，皆各二人，邊郡一人，先用誦多者，不足，擇掌故以補中二千石屬，文學掌故補郡屬，備員。請著功令，它如律令。制曰可。」博子弟子，昭帝時增至百人，宣帝末倍增，元帝時員數千人，成帝時多至三千人。這是國學最早發展的狀況。平帝時，王莽又增元士之士，得受業如弟子，勿以爲員。歲課甲科四十人爲郎中，乙科二十人爲太人舍人，丙科四十人備文學掌故。（儒林傳）東漢因之，順帝增甲乙科各十人。考試時係用射策的方法。儒林傳贊云：「武帝立五經博士，開弟子員，設科射策，勸以官祿。」師古注云：

「射策者，謂爲問題疑難，書之於策，量其大小，置爲甲乙之科，列而置之，不使彰顯。有欲射者，隨其所取而釋之，以知優劣。射之言，投射也。」

何武、馬宮、翟方進皆以射策甲科爲郎，王鳳以射策乙科爲太常掌故。匡衡射策甲科，不不應令，除爲太常掌故。師古注云：「投射得中科之策，而所對文指不應令條也。」儒林傳說：歲課甲科爲郎中，乙科爲太子舍人，丙科補文學掌故。今不應令，是不中甲科之令，所以止爲掌故。」是考試雖各有條格，而其間尚有變通之制。

這是博士弟子考試的制度。當時的郡國貢學的明經，大抵亦遵由此制加以覆試。至東漢順帝時，試明經下第者補弟子（本紀），卽係令其於博士教課下再習業一年，以便來年再試

此可爲前說郡國明經與博士弟子同科射策的一種補充。

博士的，試至成帝時，又有另設的三科制度。孔光傳云：「成帝初即位，舉爲博士。……是時博士選三科，高第爲尚書，次爲刺史，其不通政事，以久次補諸侯太傅。」光即係以博士高第爲尚書。凡此皆爲比較有定期常制的考試。此外尚有臨時考試之制，如東漢時有「尚書有缺，詔將、大夫、六百石以上試對政事、天文道術，以高第者補之」的偶然特例。又獻帝初平四年，試儒生四十餘人，上第賜位郎中，次太子舍人，下第者罷去。旋又以耆儒年老可憫，其依科罷者，聽爲太子舍人。（獻帝紀）此亦非經常之制（疑獻帝時所試儒生即郡國所貢明經）。

第二節　選舉與攷試法規

選舉與考試之法令條格，兩漢隨時由詔令規定，由詔令變更，其詳細情形雖已不可備知，但其概要可得而言。

大抵自秦以來，選舉任人在法令上有極嚴格的規定。選任得人與否，選任者與被選任者負連帶責任，功罪賞罰相同。如西漢武帝時令郡國貢舉，以選令嚴峻，不得人有罰，遂致有闔郡不薦一人者。至元朔元年又定不舉者之罪。漢書武帝元朔元年紀云：

「朕深詔執事興廉舉孝，今或至闔郡而不薦一人，其與中二千石禮官博士議不舉者罪。有司奏議曰：不舉孝不奉詔，當以不敬論。不察廉，不勝任也，當免。奏可。」

「選舉不實，有非其人，臨時過署，不便習官事，書疏不端正不如詔書，有司奏罪名，並正舉者。」（續漢志二四）這是選舉時一般的法律規定。西漢如何武所舉方正、槃辟雅拜，坐左遷楚內史。（本傳）張勃舉陳湯，湯以待遷，父死不奔喪，司隸奏湯無循行；勃選舉故不以實，坐削戶二百。（陳湯傳）嚴延年察獄吏廉，有臧不入身，坐選舉不實，貶秩。其餘如執金吾韓立、御史大夫張譚、太常杜業、山陽侯張當居、邛成侯王勳等，皆坐選舉故不以實，或則免官，或則被刑。（以上看西漢會要四五）故選舉在武帝時雖因財政困難，納貲入羊買爵得以參選而有一時的陵遲，但大體上終西漢之世，選舉法令嚴而不濫，故平帝即位之時，詔令選法稍寬。詔云：

「選舉者，其歷職更事有名之士，則以為難保，廢而弗舉，甚謬於赦小過舉賢材之義。諸有臧及內惡未發而薦舉者，皆勿案驗，令士厲精鄉進，不以小疵妨大才。」（平帝紀）

降至東漢，仍行連帶負責選舉之制，如後漢書王丹云：「客初有薦士於丹者，因選舉之，而後所舉者陷罪，丹坐以免。」類此者尚多見。反之選舉得人，則被舉者固得陞擢，舉將亦同有功賞。如來雄舉胡廣孝廉，試為天下第一，三公尚書優文特勞。胡廣傳注引續漢志云：

「故事：孝廉高第，三公及尚書輒優文特勞，來其舉將，於是公府下詔書勞來雄焉。」

此為一種特殊褒揚。在當時考功課吏的條格之內，當尚有其他的功賞的法令規定。

對於被選舉與參與考試人的家世、職業、資歷、學識、體格，均有規定，其前後時有變易，然其概由下列的記事中以略見：

「漢興，蕭何草律。……其法曰：太史試學童，能諷書九千字以上，乃得爲吏，又以六體試之。」（前書藝文志）

「（孝宣黃龍元年）詔曰：「舉廉吏誠欲得其眞也。吏六百石位大夫，有罪先請，秩祿上通，足以效其賢材，自今以來毋得舉。」」（同上本紀）

「有臧及內惡者，不得薦舉。」（此條無明文，但由前引平帝詔，及嚴延年察獄吏廉，有臧不入身，坐選舉免官事例，可知有此法令。）

「商賈有市籍者不得仕宦爲吏。」（按漢初禁令如此，當不能有參選之權，武帝時廢而不行。）

「本初元年詔曰：「孝廉廉吏皆當典城牧民禁姦舉善，興化之本，恆必由之。……選舉乖錯，害及元元。……其令秩滿百名，十歲以上有殊才異才，乃得參選，臧吏子孫不得察舉。」」（後書本紀）

「陽嘉元年……初令郡國舉孝廉限年四十以上，諸生通章句，文吏能牋奏，乃得應選。其有茂才異行若顏淵子奇，不拘年齒。……令諸以詔除爲郎，年四十以上，課試如孝廉科者得參廉選，歲舉一人。」（同上本紀）

「（楊仁）舉孝廉除郎，太常上仁經中博士。仁自以年未五十，不應舊科。」（注引漢官儀曰：「博士限年五十以上。」」）（後書楊仁傳）

「延光二年，初令三署郎通達經術任牧者，視事三歲以上，皆得察舉。」（同上本紀）

「前郡守以王青身有金痍，竟不能舉。」（同上張酺傳）

至於選舉人的資歷地位，除詔舉由詔令規定其官階秩次之外，也有一般的限制。如順帝以前須任職視事滿一歲以上，始有察舉的資格。至順帝令郡國守相視事未滿歲者一切得舉孝廉，則其制又變。兩漢前後政制變遷，選舉考試的行政官司前後亦有變化。在西漢，三公中的丞相府、九卿中的太常、光祿，均係負選舉考試責任的機關；丞相司直、司隸校尉與刺史是監察選舉虛實的官吏。西漢末尚書漸次參掌選舉考試，東漢以降其權愈大，郎官與博士弟子的選考雖仍由光祿與太常，但最後詮選均總歸尚書。郡國選舉，初猶委任三府，其後亦均歸尚書，東漢中葉以降，其勢已顯。後漢書呂強傳云：

「舊典選舉委任三府。三府有選，參議掾屬，咨其行狀，度其器能，受試任用，責以成功。若無可察，然後付之尚書。尚書舉劾，請下廷尉，覆案虛實，行其誅罰。今但任尚書，或復敕用，如是三公得免選舉之負，尚書亦復不坐，責賞無歸，豈肯空自勞苦乎？」（李固傳：「舊任三府選令史，光祿試尚書郎，時皆特拜，不復選試，固乃與廷尉吳雄上疏以爲……選舉署選可歸有司。」可與上文參看。）

魏晉以降尚書獨負選舉責任，而吏部尚書所以握詮選與權衡人物之權而獨優於他部者，蓋自東漢已種其胚胎了。

第三節　徵召與辟舉

除上述詔舉歲貢經由一定的選舉考試程序之外，尚有其他多種仕途。如皇帝除詔舉之外，尚有徵召，公卿除辟詔選舉之外，尚可自辟掾屬府吏。

徵召係皇帝對於某種特殊才學或道術之士的一種的召聘。秦時如叔孫通以文學徵。（本傳）西漢如武帝卽位，枚乘年老，迎以安車蒲輪，（枚乘傳）建元元年，遣使者束帛加璧，安車以蒲裹輪，駕迎魯申公，弟子二人乘軺傳從。（依會要四四）夏侯勝善說禮服，疏廣明春秋，均召徵爲博士。（本傳）此類人士，或由皇帝自聞其名或由臣僚推薦加以徵召，有時則遣使循行天下以採訪之，如元狩六年詔云：

「遣博士分循行天下，與獨行之君士，徵詣行在所。士有特招，使者之任也。詳問隱處之位者，舉奏。」（前書本紀）

召徵之士，用安車迎駕，是對於年老的一種特優禮遇。此外被召者去到京師，有兩種方式：一是公車公費，一是私車私費，都由詔令規定。前者如武帝元光五年詔云：「徵吏民有明當時之務習先聖之術者，縣次續食，令與計偕。」後者如貢禹以明經徵爲博士，賣田百畝，以供車馬。（本傳）又哀帝召龔勝爲諫大夫，亦係乘私車詣京。龔勝傳云：

「勝薦龔舍，甯壽，侯嘉，有詔皆徵。勝曰：「竊見國家徵醫巫，常爲駕。徵賢者宜駕。」上曰：「大夫乘私車來耶？」勝曰：「唯唯。」有詔爲駕。」

被召之士，亦有不授官職，賞賜優禮而遣歸者。如昭帝時涿郡韓福，以德行徵至京師，賜策書束帛遣歸。詔曰：「朕閔勞以官職之事，其務修孝弟，以教鄉里。行道舍傳舍，縣次

具酒肉，食從者及馬，長吏以時存問，常以歲八月賜羊一頭，酒二斛，不幸死者賜復衾一，祠以中牢。」（兩龔傳）降至東漢，公車特徵，成爲常制，被徵者則謂之徵君。如鄭均不應州郡召，公車特徵。（本傳）周燮舉廉賢良方正，特徵，皆以疾辭，安帝以玄纁羔幣聘燮。（本傳）韓康博士公車連徵不至，桓帝乃備玄纁之禮，以安車聘之。（本傳）楊厚不應州郡三公之命，方正有道，公車特徵，皆不就。（本傳）當其被徵也，賓客滿門，官吏送迎，道路修治。（看岑晊、韓康諸傳）上以此寵下，下以此驕上，於是處士好盜虛聲，朝廷輕予名器。西漢本以之接待特殊才學技藝之士的方式，又成爲沽名釣譽之資了。

辟舉之制，西漢時，公卿郡守諸府都已行之，如大司馬史高辟匡衡爲議曹史，大司馬車騎將軍召楊雄以爲門下史。（均見本傳）大抵百石以上皆須奏請，如王鳳奏請王尊補大將軍中司馬，又奏以陳湯爲從事中郎，王舜表奏云敞爲車騎將軍掾，幕府掾屬不能擅自調益。降至東漢，則自公卿諸府以至州牧刺史，其幕府掾屬皆自辟除。續漢志二四云：

「漢初掾史辟皆上言之，故有秩命士，其所不言，則爲百石屬。其後皆自辟除，故通爲百石云。」

東漢時朝野上下相率以此鳴高，知名之士，州郡相競辟召，其在中央亦然。「三公幷辟」，「三府並辟」以及「五府並辟」之記載散見於東漢時人之傳記中者多不勝舉。有時且有由詔勅令三府辟召者。如章帝詔三府以寒郎爲辟首，由是辟司徒。（寒郎傳）又楊震傳云：「如朝庭欲令三府辟召，故宜有尙書敕。」辟爲掾屬之後，依詔舉與一般選舉的程序，由幕

僚一躍而爲國家的官吏。如安帝元初六年詔三府選掾屬高第能惠利牧養者各五人。（安帝紀）王允三公並辟，以司徒高第爲侍御史。（王允傳）故自東漢以降，辟召爲最直捷之仕途，公卿州牧以此籠士，士亦多以虛聲求之，致有故意違辟不就或稱疾不行，藉以高其聲譽者，虛聲炫世，莫此爲甚。又自東漢以來，公卿州牧郡守既有自辟除，掾吏不必通爲朝廷的有秩命士，故一方面去留可以自便，如閔仲叔建武中應司徒侯霸之辟，既至，霸不及政事，仲叔恨曰：「以仲叔不足問邪，不當辟也；辟而不問，是失人也。」遂辭出投劾而去。其應辟與否，完全自由，如強之，則辟主反足致譏。（看周舉、橋玄諸傳）但在另一方面，則以其不上通而爲朝廷的有秩命士，寖假成爲一種私恩的結合。掾吏於其主官遂私爲君臣，表現在社會禮制風俗上，便有故吏於其主官，被舉者於其舉將服喪之制。東漢時代，相率成風，中央政制的敗壞，地方割據的形成，以及中古時代依附投靠的社會形態，於此已見端倪。

第四節　任子、納貲及其他

古代社會祖父世官，秦漢以來，則有任子之令，父兄二千石以上，得任其子若弟爲郎，或其他位秩與郎相類的如太子洗馬、庶子、舍人之類。這是官僚子弟的起家之官，猶魏晉以降士族子弟之釋褐。所謂任子令者，漢儀注云：「吏二千石以上視事滿三年，得任同產若子一人爲郎，不以德選。」漢制如虎賁諸郎，皆父死子繼。如蘇武、王崇、于永、陳咸、張安世、馮立、耿秉、李忠、臧洪均以父任爲郎。楊惲、霍光、爰盎均以兄任爲郎。陳遵以祖父

任爲郎。周陽由以宗家任爲郎。史丹九男皆以丹任爲侍中諸曹。霍顯、汲黯、馮野王、蕭育等皆以父任或爲太子舍人，或爲洗馬、中庶子、庶子之類。此外如伏湛以父任爲博士弟子，辛慶忌以父任爲右校丞，杜延年以三公子補軍司空，侯霸以族父任爲太子舍人，都是屬於任令的範圍。

任子制的弊病，當時人即已洞知，如董仲舒上書云：「長吏多出於二千石子弟，未必賢也。」（本傳）王吉上言云：「今使俗吏得任子弟，率多驕傲，不通古今，至於積功治人，亡益於民。……宜明選求賢，除任子之令。」哀帝即位，詔除任子之令。（綏和二年五月詔）東漢以來，此制又復盛行，以父兄任起而入仕者多見，有時且詔令特除。如建光元年二月，詔以公卿校尉尚書子弟各一人爲郎舍人。（安帝紀）中平六年，賜公卿以下至黃門侍郎家一人爲。，以補官者所領諸署，侍於殿上。（獻帝紀）這種制度造成官僚家族，所以在東漢時代，所謂「閥閱」、「官門」、「世族」均已形成，不過經魏晉而更進於典型的階段而已。（另詳拙著秦漢社會制度史）

納貲入仕之制，最初並不是直接爲官，不過藉此取得一種冗散的位置或很低的吏職，以爲遷調的階梯。西漢時代，如張釋之以納貲爲郎，十年不得調；黃霸以入穀爲吏，不署右職。所以除了武帝用兵後以財政困難可以入穀補官至六百石之外，仕途並未過濫。故由納貲取得入仕的階梯，與直接賣官在程度上有絕大的差異。東漢初期，社會淳樸，政風良正。至安帝時，則已計金賣官。賣官成爲政府公開的財政收入，在兩漢文官制度第九章中我曾經說：

「東漢初期崇尚氣節，其風未熾。安帝永初元年，已計金賣官。（本紀）迨桓靈以降，賣官遂成爲公開之財政收入。桓帝延熹五年，占賣關內侯、虎賁、羽林、緹騎、營士、五大夫錢各有差。靈帝光和元年，初開西邸賣官。仕途至此，已濫亂不堪矣。後漢書本紀云：「初開西邸賣官，自關內侯、虎賁、羽林，入錢各有差。私令左右賣公卿，公千萬，卿五百萬。」注引山陽公記云：「時賣官二千石二千萬，四百石四百萬，其以德次應選者半之，或三分之一，於西園立庫以貯之。」其濫酷甚至迫使官吏自殺。後漢書張讓傳云：「刺史二千石及茂才孝廉遷除，皆責助軍修宮錢。大郡至二三千萬，餘各有差。當之官者，皆先至西園諧價，然後得去。有錢不畢者，或至自殺。其守清者，乞不之官，皆迫遣之。時鉅鹿太守河南司馬直新除，以有清名，減責三百萬。直被詔悵然曰：「爲民父母，而反剝割百姓，以稱時求，吾不忍也。」辭疾不聽。行至孟津，上書極陳當世之失，古今禍敗之戒，即吞藥自殺。」」

仕途至此，已敗壞無餘。此外入仕之途尚有上書得官，私人薦舉由爵轉官，從軍爲官，材力爲官及方士醫生，善音樂，善格五之流亦得以遭際而爲官，主要仕途雖如上述，然其他雜途，亦頗不少。

第五節 漢末選舉考試與仕途的敗壞

西漢於漢武用兵之後，財政空虛開賣官鬻爵之門使選舉與仕途一度陵遲。然在大體上，

終西漢之世，選舉考試猶未大濫。光武中興，承西漢之餘緒，勵之以淳樸氣節；明帝有矯正之志，以選舉不實，邪佞未去，權門請託，殘吏放手，特詔有司奏罪名，正舉者。（中元二年詔）故東漢初期，未見濫敗。中葉以降，則除左雄爲尚書令的十餘年間能稍維持名實之外，自選舉考試以至整個仕途實無一不壞，除以上各節已經附帶敍及不贅述，茲再就當時的記載或時人的言論綜而論之如次：

第一是一切的察舉條格都已變質，上不察名實以求，下則以虛聲相應。選舉賞罰責無所歸（詳上第二節），權門勢家，請謁紛興，刼持傾軋。後漢書黃瓊傳論云：

「漢初詔舉賢良方正，州郡察孝廉秀才，期以貢士之方也。中興以後，復增敦樸、有道、賢能、直言、獨行、高節、質直、清白、敦厚之屬。榮路既廣，觖望難裁，自是竊名僞服，浸以流競，權門貴仕，請謁紛興。自左雄任事，限年試才，雖頗有不密，固亦因識時宜。……雄在尚書，天下不敢妄選，十餘年間，稱爲得人，斯亦效實之徵乎？」

左雄之後，選舉仍歸敗壞。如以署選舉而論，均爲權富郎所把持。陳蕃、黃瓊雖欲有所澄清，然亦不旋踵而自歸於敗。後漢書陳琬傳云：

「遷五官中郎將，時陳蕃爲光祿勳，深相敬待，數與議事。舊制光祿勳舉三署郎，以高功、久次、才德、尤異爲茂才四行。時權貴子弟多以人事得舉，而貧約守志者以窮退見遺，京師爲之謠曰：「欲得不能，光祿茂才。」於是琬蕃同心，顯用志士。……蕃琬遂爲權富郎所見中傷，事下御史丞王暢、廷尉刁韙。韙暢素重蕃琬，不舉其事，而左右復陷以朋黨

，暢坐左轉議郎，而免蕃官，琬遂俱禁錮。」

其時普遍盛行的亂象，王符曾痛詆之，潛夫論云：

「羣僚舉士者，或以頑魯應茂才，以桀逆應至孝，以貪饕應廉吏，以狡猾應方正，以諛諂應直言，以輕薄應敦厚，以空虛應有道，以嚚闇應明經，以殘酷應寬博，以怯弱應武猛，以頑愚應治劇。名實不相副，求貢不相稱，富者乘其財力，貴者阻其勢要，以錢爲賢，以剛強爲上。凡在位所以多非其人，而官聽所以數亂荒也。」

第二考試制度與內容亦逐漸敗壞。東漢初期，承西漢以來之緒，詔舉賢良方正，則對策課第，郡國貢士，則分科射策。永元之際，司空徐防主張疏請博士及甲乙射策各依其家法章句，朝廷用之。左雄爲尙書令時，文吏試箋奏，儒生試經學，舉吏先試之於公府，後覆之於端門。前後雖有改變，而大體猶有軌範可循。桓靈以降，鴻都門學（光和元年）設立，前此考試的風氣與內容，至是不變。後漢書蔡邕傳云：「光和元年，置鴻都門學，畫孔子及七十二弟子像，其諸生皆敕州郡三公舉用辟召，或出爲刺史太守，入爲尙書侍中，乃有封侯賜爵者，士君子皆恥與爲列。」同書光和元年紀：「始置鴻都門學生。」注云：「鴻都門名也，於內置學，時其中諸生皆敕州郡三公舉召能爲尺牘、辭賦及工書鳥篆者，皆課試至千人焉。」其時蔡邕上言云：

「尙方工技之作，鴻都篇賦之文，可且消息，以示惟憂。……宰府孝廉，士之高選。近以辟召不愼，切責三公，而今並以小文，超取選舉，開請託之門。違明王之典，衆心不厭，

莫之敢言，臣願陛下忍而絕之。」

邕表又云：

「古者取士，必使諸侯歲貢。孝武之世，郡舉孝廉，又有賢良文學之選，於是名臣輩出，文武並興，漢之得人，數途而已。夫書畫辭賦，才之小者，匡國理政，未有其能。陛下卽位之初，先涉經術，聽政餘日，觀省篇章，聊以遊意，當代博奕，非以教化取士之本。而諸生競利，作者鼎沸，其高者頗引經訓，風喻之言，下則連偶俗語，有類俳優，或竊成文，虛冒名氏。臣每受詔於盛化門，差次錄第，其未及者，亦復隨輩皆見拜擢。既加之恩，難復收改，但守奉祿，於義已弘，不可復使理人及仕州郡。」

鴻都門學的考試風氣和內容及由此濫側入仕固然如蔡邕所說，壞亂典章，無益政化，但當時博士三科與經義章句的考試，亦已流弊百出，良風泯然。呂強傳云：「博士試甲乙科，爭第高下，更相告言，至有行賂定蘭臺漆書經字，以合其私文者。」其後詔令蔡邕等正其文字，刻五經石文，爭者始息。

就上述選舉考試的敗壞情形，與前數節所述實官習爵遷降賞罰責無所歸的狀況合觀，漢末整個的政治，實無一不壞。濁流滔滔，雖有健者亦莫之能禦了。

第八章　致仕、告寧、休沐與賻贈

致仕、告寧、休沐、賻蔭諸制，在文官制度中亦有其重要之地位。茲分別述之如次：

（一）致仕——古代已有告老之制（詳上册），漢代致仕亦沿古代告老之制而來，其時或以年老致仕，或年未過老而以病致仕。致仕有歸養之祿，有時雖歸老尙得以歲時爲朝臣。凡此則視其官位功績與恩寵的高下厚薄而由詔令加以規定（西漢如石奮以上大夫歸老於家，以歲時爲朝臣；周仁病免，以二千石歸老，張歐亦以上大夫祿歸老，韋賢七十餘爲相，以老病乞骸骨，賜黃金百斤罷歸賜第一區，丞相致仕自賢始，薛廣德杜延年均以御史大夫乞骸骨（按乞骸骨即臣僚告老之卑稱），賜黃金與安車駟馬。東漢如尙書鄭均以病致仕，賜穀千斛，常以八月長吏存問賜羊酒，旋賜尙書祿以終其身。太尉鄧彪以疾乞骸骨，贈錢三十萬，所在以二千石俸終其身，又詔太常四時致宗廟之胙，河南尹遣丞存問，常以八月旦奉羊酒。（類此致仕之例尙多見，參看西漢會要四二又東漢會要二五。）就這些事例看，可知兩漢公卿大夫年老致仕均得受國家的禮遇，但大抵有官階的限制。如孝平元始元年，則令「天下吏比二千石以上，年老致仕者，三分故祿，以一與之，終其身。」（本紀）此不過一時的規定，其前後當有不同。有時政治混亂財政竭蹶，又當有不能實施的時期。

（二）告寧——秦漢之制，吉曰告，凶曰甯，而告之中，又有予告，有賜告，其制前後亦有興廢。前漢書高帝紀「高祖嘗告歸之田」注云：

「李斐曰：「休謁之名，吉曰告，凶曰寧。」孟康曰：「古者名吏休假曰告。漢律吏二千石有予告，有賜告。予告者，在官有功最，法所當得也。賜告者，病滿三月當免，天子優

賜其告，賜得帶印綬，將官屬歸家治病。至成帝時，郡國二千石賜告不得歸家。至和帝時，予賜皆絕。」師古曰：「告者，請謁之言，謂請休耳，或謂之謝，謝亦告也。」」

由此可知所謂「予告」者，係在官有功最，依法賜以休假，其作用與賞賜同。所謂賜告者，大抵當時法令規定，請病假滿三月當免，由天子加以賜告，則可延長假期而不免官。故事多賜告，但亦有不賜告而免之者。如汲黯為主爵都尉，病且滿三月，上常賜告者數，最後嚴助為請告。谷永為大司農，病三月，有司奏請免，故事公卿病輒賜告，永獨即時免。又漢書馮奉世傳云：

「琅邪太守馮野王病，滿三月賜告，與妻子歸杜陵就醫藥。御史中丞劾野王賜告養病，而私自便，持虎符出界歸家，奉詔不敬。杜欽曰：「竊見令曰：吏二千石過長安謁，不分明予賜。今有司以為予告得歸，賜告不得，是一律兩科，失省刑之意。夫三最予告，令也。病滿三月賜告，詔恩也。令告則得，詔恩則不得，失輕重之差。又二千石病賜告歸，有故事，不得去郡，亡著令。即以二千石守千里之地，任兵馬之重，不宜去郡，將以制刑為後法者，則野王之罪，在未制令前也。」不聽，竟免野王。郡國二千石病，賜告不得歸家，自此始。」（據西漢會要四二引）

觀此可知予告與賜告之分別及其前後之變遷與限制。大抵予告賜告或亦祇及於二千石以上，以下當無詔令賜告之制。但由此而推，一班下層官吏，又當依得由其主官分別而有予告賜告的規定。如楊惲為中郎將，罷山郎，其疾病休謁洗沐皆以法令從事（本傳），可為明證。

寧（喪假）爲當時普遍之制。但當期的久習則常有改變，大抵依喪服制度的推行與否以爲斷。漢初留假極短。如翟方進後母死，既葬三十六日除服起視事，以爲身備漢相，不敢踰國家之制。（本傳）哀帝即位，始令博士弟子父母喪，予寧三年（本紀），未及其他。至東漢安帝三年，初聽大臣、二千石、刺史行三年喪，建光元年復斷大臣二千石以上服三年喪。桓帝永興二年，初聽刺史二千石行三年喪制，延熹二年，復斷。一聽一斷之間，即有一予寧三年一不予寧三年的分別。所以寧假在當時並沒有一個固定普遍的制度。

（三）休沐——告寧是因功、因病、因喪而爲休假之制，此外尚有一般的例假，當時謂之休沐。初學記引漢律：「吏五日得一下沐。」鄭當時傳云：「孝景時爲太子舍人，每五日洗沐。」石慶傳記「郎官五日」，楊惲傳記惲去山郎之故事。郎疾病、休謁、洗沐，皆依法令。又有節假，薛宣傳云：「至日休吏。」師古曰：「冬夏之日至，不省官事，故休吏。」

（四）賻贈——賻贈是對於官吏死後所予的儀物，有賻錢、贈印綬、賜諡，及其他塚地、繒纊、衣物之類。如張安世薨，天子贈印綬，送以輕車介士，賜塋杜東。霍光薨，賜金錢、繒絮、繡被百領、衣五十篋，璧珠璣、玉衣、梓宮之類，諡曰宣成侯。東漢初，皇子始封賻錢三千萬，布三萬匹；嗣王薨，賻錢千萬，布萬匹；官吏二千石薨官則賻百萬。此外如袁逢以司空薨，則贈車騎將軍印綬，加號特進。蓋賻贈之制，隨時增省，凡上所舉，或爲一時之制，或爲特殊之典，要非有一定的經常制度。（以上看西漢會要四二又東漢會要一九）